

El problema de la reelección presidencial en las Américas

HOMENAJE A JORGE CARPIZO (1944-2012)
EN EL OCTOGÉSIMO ANIVERSARIO
DE SU NACIMIENTO

IMER B. FLORES
Coordinador



EL PROBLEMA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL
EN LAS AMÉRICAS

*Homenaje a Jorge Carpijo (1944-2012) en el octogésimo
aniversario de su nacimiento*

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Alma Itzel López Vázquez
Cristopher Raúl Martínez Santana
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

EL PROBLEMA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS

*Homenaje a Jorge Carpizo (1944-2012)
en el octogésimo aniversario de su nacimiento*

IMER B. FLORES

Editor



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2025

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Flores, Imer B., editor. | Carpizo, Jorge, 1944-2012, homenajeado.

Título: El problema de la reelección presidencial en las Américas : homenaje a Jorge Carpizo (1944-2012) en el octogésimo aniversario de su nacimiento / Imer B. Flores, editor.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1038.

Identificadores: LIBRUNAM 2256169 (impreso) | LIBRUNAM 2256183 (libro electrónico) | ISBN 9786075871219 (impreso) | ISBN 9786075871226 (libro electrónico).

Temas: Presidentes -- América Latina -- Elección. | Presidentes -- Estados Unidos -- Elección. | Presidentes -- Duración del mandato -- América Latina. | Presidentes -- Duración del mandato -- Estados Unidos. | Elecciones -- América Latina. | Elecciones -- Estados Unidos. | Homenajes.

Clasificación: LCC JL968.P76 2025 (impreso) | LCC JL968 (libro electrónico) | DDC 324.98—dc23

El problema de la reelección presidencial en las Américas. Homenaje a Jorge Carpizo (1944-2012) en el octogésimo aniversario de su nacimiento se editó por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Proyecto IG300922, “Los problemas del Estado constitucional y democrático de derecho”, coordinado por Imer B. Flores.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Primera edición: 18 de marzo de 2025

DR © 2025. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-587-121-9

ISBN (libro electrónico): 978-607-587-122-6

Impreso y hecho en México



Jorge Carpizo

*A la memoria de Jorge Carpijo (1944-2012),
quien hiciera del principio republicano de la absoluta
no reelección una máxima de su vida*

CONTENIDO

¿Tiene futuro el presidencialismo? A manera de consideraciones preliminares	XIII
Diego VALADÉS	
Introducción	XXI
Imer B. FLORES	
ARGENTINA	
La reelección presidencial en Argentina	1
Néstor Pedro SAGÜÉS	
BOLIVIA	
La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano	17
José Antonio RIVERA S.	
BRASIL	
La reelección presidencial en las Américas. La situación de Brasil . . .	43
Marcelo FIGUEIREDO	
CHILE	
La reelección presidencial en el ordenamiento constitucional chileno en el contexto latinoamericano.	79
Humberto NOGUEIRA ALCALÁ	
COLOMBIA	
La reelección presidencial en Colombia. Evolución normativa y política durante dos siglos de vida republicana	107
Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ	

COSTA RICA

La reelección presidencial en Costa Rica	123

Bernal ARIAS RAMÍREZ

ECUADOR

La reelección presidencial en el Ecuador	169

Hernán SALGADO PESANTES

EL SALVADOR

Reelección presidencial en las Américas: el caso de El Salvador.	185

René FORTÍN MAGAÑA

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los límites del mandato presidencial en los Estados Unidos de América	205

Toni JAEGER-FINE

GUATEMALA

Historia constitucional y reelección presidencial en Guatemala	219

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

HONDURAS

El problema de la reelección presidencial en las Américas: el caso de Honduras (a 15 años de la crisis constitucional de 2009)	231

Imer B. FLORES

MÉXICO

La no reelección del presidente de la República y la no inmediata de los legisladores en México	273

Jorge CARPIZO

NICARAGUA

La reelección presidencial en Nicaragua	295

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA

PANAMÁ

Reelección presidencial en las Américas: el caso de Panamá	313

Salvador SÁNCHEZ GONZÁLEZ

PARAGUAY

Los intentos de alterabilidad de la prohibición de reelección presiden- cial en Paraguay	347

Jorge SILVERO SALGUEIRO

PERÚ

La reelección presidencial: el caso peruano.	369

Domingo GARCÍA BELAUNDE

REPÚBLICA DOMINICANA

Apuntes sobre el tratamiento constitucional de la reelección presiden- cial en República Dominicana	385

Eduardo Jorge PRATS

URUGUAY

Reelección del titular del Poder Ejecutivo en Uruguay	403

Eduardo G. ESTEVA GALLICCHIO

VENEZUELA

El principio de la alternabilidad republicana como cláusula pétrea en la Constitución venezolana y su mutación dispuesta por el juez constitucional	419

Allan R. BREWER-CARÍAS

¿TIENE FUTURO EL PRESIDENCIALISMO? A MANERA DE CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Esta es una obra muy singular. Como nos refiere su editor y coautor, Imer B. Flores, la idea de un congreso internacional acerca de la reelección presidencial surgió de un diálogo sostenido entre él y Jorge Carpizo en 2010. El congreso se celebró el siguiente año en Bogotá, y la mayor parte de los capítulos que aquí aparecen son las versiones inéditas, revisadas, de las ponencias presentadas entonces. A la luz de lo anterior, es muy justo ofrecer este volumen a la memoria de Jorge Carpizo, jurista excepcional e inolvidable amigo, en el octogésimo aniversario de su natalicio.

Imer B. Flores dice, con razón, que “el problema de la reelección presidencial es y ha sido una constante en la región”, y en sus elocuentes reflexiones introductorias asocia la reelección presidencial con el grado de institucionalidad de cada país. Coincido con su punto de vista, y, por mi parte, en estas consideraciones, también preliminares, propongo al lector un ejercicio adicional para examinar la relación entre sistema presidencial y democracia. En este contexto, se podrá identificar si la reelección presidencial es o no relevante para la democracia, y la forma como se resuelva esta cuestión ayudará a predecir si el presidencialismo tiene futuro.

La compatibilidad entre presidencialismo y democracia es uno de los factores que se han de considerar con motivo de las reelecciones. En esta obra se pasa revista al régimen constitucional de la reelección presidencial en América y a sus efectos sobre la vida institucional, y se advierte que uno de los costos del sistema presidencial se traduce en la baja incidencia de los partidos políticos dentro de la vida política. Los partidos son cruciales en los sistemas parlamentarios, pues en torno a ellos gira el poder político; en cambio, los presidentes, sobre todo quienes actúan conforme a los diseños más arcaicos, optan entre prescindir de los partidos o convertirlos en instrumentos de sus decisiones personales.

El patrimonialismo es una forma de dominación común a todas las organizaciones, pero se expresa de manera distinta según la concentración del poder se acentúe en una persona o se extienda a otros niveles de la elite dominante. Cuando se alude a la reelección de un presidente debe tener-

se en cuenta el contexto del personaje involucrado, pues por lo general lo acompaña un elenco de intereses que se benefician de la perpetuación en el poder. Los protagonistas suelen acaparar la atención, y no dejan ver con claridad suficiente a las minorías que los rodean o los patrocinan.

En los sistemas parlamentarios el fenómeno de la personalización es menos ostensible que en los sistemas presidenciales, si bien los liderazgos de los partidos desempeñan un papel análogo y tienden a perpetuarse en tanto que lo permitan las circunstancias. El pulso que suelen sostener en estos sistemas los dirigentes con posibilidades reales de acceder al gobierno hace que los intereses de terceros se hagan menos ostensibles, pero por lo general son influyentes y a menudo decisivos.

Si examinamos las experiencias en cuanto a la titularidad del gobierno en dos sistemas paradigmáticos, veremos que en el siglo XIX Gran Bretaña tuvo 34 gobiernos,¹ y Estados Unidos, veintidós presidentes.² En el siglo XX, Gran Bretaña tuvo veinticuatro gobiernos,³ y Estados Unidos diecisiete presidentes. Los efectos de la reelección parecerían indicar que en un sistema presidencial un número menor de personas ocupa el poder. Sin embargo, si agregamos otro ejemplo parlamentario, el de Canadá, encontraremos que durante el siglo XX este país tuvo dieciocho gobiernos encabezados por catorce personas.⁴ De esta comparación muy sencilla no deriva ninguna constante; sólo la utilizo para ilustrar que la permanencia en la jefatura del gobierno puede ser coincidente en los sistemas presidencial y parlamentario, pero con efectos distintos, en especial por lo que atañe al régimen de partidos.

Tal vez la forma que más afecta a los partidos políticos sea la reelección no sucesiva, pues para que los presidentes regresen al cargo mantienen un control firme sobre el partido que los postulará. Esto supone la rutinización de los liderazgos, posibles prácticas corruptas y, sobre todo, normaliza la patrimonialización de la función pública. El incentivo para colonizar la administración pública como factor de cohesión en torno a los expresidentes que desean volver al cargo trastoca la contienda cívica y la convierte en un

¹ En cuanto al número de personas, hubo sólo veinticuatro primeros ministros, pues seis lo fueron dos veces; uno, tres (Lord Salisbury, que en total ocupó el poder durante trece años) y otro, cuatro (William Gladstone, que en conjunto encabezó el gobierno por más de doce años).

² Formalmente fueron veintitrés, porque Grover Cleveland fue el presidente número veintidós (1885-1889) y el veinticuatro (1893-1897).

³ Hubo diecinueve primeros ministros, de los cuales tres (Ramsay MacDonald, Winston Churchill y Harold Wilson) ocuparon el gobierno dos veces y uno (Stanley Baldwin), tres.

⁴ Hubo catorce primeros ministros, pues dos (Arthur Meighen, y Pierre Elliot Trudeau) lo fueron dos veces, y otro (William Mackenzie) tres veces.

proceso de asalto al poder mediante el uso de los instrumentos electorales de la democracia.

Lo anterior obliga a examinar las reelecciones en un contexto institucional amplio, como el que plantea Imer Flores. No es un tema sólo electoral; la reelección no dañaría a la democracia si además de instituciones electorales razonables estuviera vigente un Estado de derecho operativo, existieran controles políticos y jurisdiccionales adecuados, y hubiera un servicio civil profesional, meritocrático y políticamente neutro. Estos factores amortiguarían la concentración del poder y compensarían la permanencia de personas y elites con un ejercicio eficaz de las instituciones democráticas.

No pueden trazarse líneas de causalidad directa entre el sistema presidencial como modelo de concentración del poder y la ausencia de democracia, pero sí es viable examinar los componentes de cada sistema constitucional presidencial para indagar acerca de qué tanto contribuye al desempeño democrático de los órganos del poder. Este ejercicio debe incluir la sujeción del poder al Estado de derecho, el respeto por los derechos fundamentales, la práctica de controles políticos eficientes y de controles jurisdiccionales independientes, y la distinción razonable de competencias conforme a los estándares que aseguren un buen gobierno. También es relevante contar con elementos que diferencien entre lo público y lo privado.

Para constatar que la reelección y la democracia pueden ser compatibles, vale la pena asomarnos a uno de los indicadores bien aceptados en cuanto a la democracia.

En 2023, el índice democrático publicado cada año por *The Economist* incluyó 165 países y dos territorios, y los agrupó en cuatro grandes categorías: democracias plenas (de los lugares 1 a 23); democracias defectuosas (de los lugares 25 a 74); regímenes híbridos (del 75 al 108) y autoritarismos (a partir del 79). Para asignar el puntaje que permite ubicar a cada país en esos niveles, son analizados cinco indicadores: sistemas electorales y pluralismo, funcionamiento gubernamental, participación política, cultura política y libertades civiles. En cada caso la medición va de 0 a 10.

Cada uno de esos componentes está integrado por varios elementos, por lo que se considera democracia plena aquella donde *a)* las libertades políticas y civiles son respetadas, *b)* existe una cultura política que contribuye al éxito de la democracia, *c)* el gobierno funciona de manera satisfactoria, *d)* hay independencia para las decisiones judiciales, *e)* los medios son diversos y libres y se practican controles entre los órganos del poder. En las democracias defectuosas subsisten algunos de los factores anteriores, pero se presentan problemas de gobernabilidad, y la cultura política es

insuficiente. Los regímenes híbridos exhiben irregularidades sustanciales en el funcionamiento de las instituciones, padecen corrupción excesiva, el Estado de derecho es débil, existen presiones sobre los medios y no cuentan con independencia judicial. Por fin, son regímenes autoritarios aquellos en los que además de lo anterior se carece de pluralismo electoral, hay limitaciones para las libertades, y censura o represión para las expresiones discrepantes.⁵

Según ese índice, publicado en 2024, sólo el 7.8% de la población mundial disfruta de una democracia plena; el 37.6 vive en democracias defectuosas; el 15.2 padece regímenes híbridos, y el 39.4 soporta regímenes autoritarios.⁶ En el cuadro que sigue presento los países examinados en esta obra de acuerdo con el lugar que ocupan en el índice democrático.

LUGAR DE CADA PAÍS
EN EL ÍNDICE DEMOCRÁTICO

<i>País</i>	<i>Periodo presidencial / reelección</i>	<i>Lugar en el índice democrático</i>
1. Uruguay	5 años / discontinua, indefinida	14
2. Costa Rica	4 años / discontinua, indefinida	17
3. Chile	4 años / discontinua, indefinida	25
4. Estados Unidos	4 años / una sola vez	29
5. Panamá	5 años / discontinua, indefinida	48
6. Brasil	4 años / consecutiva, una sola vez	51
7. Argentina	4 años / consecutiva, una sola vez	53
8. Colombia	4 años / no	55
9. República Dominicana	4 años / discontinua, indefinida	61
10. Paraguay	5 años / no	74
11. Perú	5 años / discontinua, indefinida	77
12. Ecuador	4 años / consecutiva una vez, indefinida	85
13. México	6 años / no	90

⁵ *Democracy index 2023. Age of conflict*, Economist Intelligence Unit, Londres, 2024, p. 68. Puede consultarse en línea: <https://www.eiu.com/n/democracy-index-conflict-and-polarisation-drive-a-new-low-for-global-democracy/>.

⁶ *Idem*, p. 4.

<i>País</i>	<i>Periodo presidencial / reelección</i>	<i>Lugar en el índice democrático</i>
14. Honduras	4 años / no	95
15. El Salvador	5 años / discontinua ⁷	96
16. Guatemala	4 años / no	100
17. Bolivia	5 años / consecutiva, indefinida	106
18. Venezuela	6 años / consecutiva, indefinida	142
19. Nicaragua	5 años / consecutiva, indefinida	143

FUENTE: *Democracy index 2023*, *The Economist Intelligence Unit Limited*, 2024.

Como se puede apreciar, de los diecinueve países enlistados sólo dos figuran entre las democracias plenas (Uruguay y Costa Rica); ocho, entre las democracias defectuosas, si bien uno en la parte más alta (Chile) y otro en la más baja (Paraguay); siete son considerados híbridos (entre ellos México), y dos autoritarios (Venezuela y Nicaragua).

Un dato sintomático consiste en que de las veintitrés democracias plenas, tres corresponden a sistemas presidenciales (Corea del Sur, Costa Rica y Uruguay), y dos a sistemas presidencial-parlamentarios (Francia y Taiwán). En cambio, entre los 56 autoritarios prevalecen los sistemas presidenciales, las monarquías tradicionales o las dictaduras de partido, con una presencia mínima de sistemas parlamentarios (Líbano, Kirguistán e Irak) y presidencial-parlamentarios (Gabón, Guinea-Bissau, Mali y Níger). Esto, no obstante, sería muy precipitado afirmar que los sistemas parlamentarios son más afines a la democracia que los presidenciales.

En el cuadro anterior introduce la duración de los periodos presidenciales. La tendencia dominante es de cuatro años. Así lo muestran diez casos, en tanto que siete lo tienen de cinco, y dos (México y Venezuela), de seis. Llegó a haber uno de ocho años, en la versión original de la Constitución chilena, pero sucesivas reformas lo fueron reduciendo. La extensión del periodo puede ser un dato relevante para la reelección. Esta es sólo un elemento del sistema presidencial, si bien de enorme peso en el conjunto institucional. Uno de los efectos de la reelección es la prolongación del ejercicio del poder por una misma persona; por lo general implica también la perpetuación del círculo cercano, y a su vez de los allegados a cada uno de

⁷ El precepto constitucional fue alterado por una interpretación constitucional amañada que permitió la reelección sucesiva del presidente Nayib Bukele.

los integrantes de ese círculo. Si no existen reglas que diferencien lo público de lo privado y que profesionalicen al aparato administrativo del Estado, la reelección es una fuente muy eficiente de corrupción.

Asumir la reelección como un “derecho de los electores”, o rechazarla por considerarla una amenaza para la democracia, es parte de una forma de argumentar que desde mi punto de vista debe complementarse con otros elementos. Entre las ventajas del sistema presidencial sobre el parlamentario están la duración del periodo de gobierno y las reglas para la reelección. También tienen como un punto a favor evitar los conflictos frecuentes de investidura que se producen en los sistemas parlamentarios. Estos últimos sistemas tienen a su vez ventajas con relación a los presidenciales, como la interacción constante entre los representantes políticos, la presencia de partidos activos, con organización y doctrina, y las formas de responsabilidad que facilitan la evaluación y el control sobre el desempeño del gobierno. En los sistemas parlamentarios también hay una figura prominente de mediación política, que es el jefe de Estado, que se asume como un emblema de neutralidad política.

La experiencia constitucional de las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI muestra que la plasticidad de los sistemas presidenciales les permite adoptar numerosas instituciones de oriunde parlamentaria como una técnica para democratizarse, en tanto que es menos frecuente que los sistemas parlamentarios incorporen elementos del presidencialismo sin deslizarse hacia procesos de concentración del poder. Este fenómeno de presidencialización afecta al parlamentarismo en su cuna misma, por lo que ya se habla de los primeros ministros como presidentes.⁸

Por lo anterior, tengo la convicción de que los sistemas presidenciales, que ya presentan múltiples variantes, avanzan hacia encuentros promisorios con el parlamentarismo, del que progresivamente adoptan y adaptan instituciones que contribuyen a su democratización, aportando a su vez la estabilidad y previsibilidad de su comportamiento como elementos que fortalecen la democracia y el Estado de derecho.

Resta por mencionar un tema que de manera paulatina se hará más evidente. Los recursos digitales ofrecerán nuevas opciones para extender los efectos del constitucionalismo democrático, por lo que se acerca una etapa histórica en la que será posible acortar los periodos de gobierno sin ocasionar inestabilidad, conjurando así la presencia prolongada de personas que hasta ahora se asumen como indispensables para instrumentar programas

⁸ Véase, por ejemplo, Allen, Graham, *The last prime minister. Being honest about the UK Presidency*, Londres, Imprint Academics, 2003.

ambiciosos de gobierno. Esta instrumentación de largo plazo debe derivar hacia los partidos políticos, también democratizados, de manera que se complementen las actuaciones de gobiernos, parlamentos, partidos y organizaciones sociales. No estamos lejos del momento en el que los periodos de gobierno tenderán a ser más breves, dinamizando la sustitución de los dirigentes y mitigando el anquilosamiento de las inevitables elites que toda organización genera.

Aplicando con rigor los estándares de la democracia electoral e institucional, las reelecciones por sí solas no tendrían por qué dañar la vida institucional democrática. Por supuesto, donde se carece de vida democrática la reelección es una expresión patológica adicional. Pero en esas condiciones de dominación antidemocrática la sucesión formal de figuras subordinadas a un caudillo tampoco supone una ventaja con relación a la reelección directa.

Limitar la reelección se explica en la etapa gestacional de los Estados constitucionales, pero su evaluación actual admite variaciones significativas en contextos avanzados de democracia. Sin embargo, la reelección, incluso en sistemas democráticos desarrollados, tiende a significar un obstáculo para la multiplicación de los liderazgos políticos y favorece la inamovilidad de las elites. Los análisis y predicciones de Robert Michels, Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto presentaron puntos vulnerables, pero acertaron al apuntar que la estandarización de dirigencias confirma la concentración del poder en todas las organizaciones, incluidas las democráticas. Las reelecciones potencian esa propensión cuya neutralización, o al menos atenuación, resulta posible vedando la reelección y reduciendo los periodos de gobierno.

El fenómeno que se está acelerando es el de sociedades más comunicadas y mejor integradas. También se está generalizando una feminización expansiva en todos los aspectos de la vida social, así como la aparición temprana de generaciones mejor preparadas, con liderazgos eficientes. Lo previsible, en un futuro cercano, es que las reelecciones y los periodos prolongados en el ejercicio del poder estorbarían el ritmo evolutivo de las sociedades contemporáneas. La perpetuación en el poder y las gerontocracias tenderán a disminuir, con prohibiciones expresas de reelección o sin ella.

Empero, el papel de las instituciones siempre será relevante para encauzar los cambios. Interdecir la reelección y abreviar los periodos de gobierno alimentará el dinamismo social, cultural y político de las sociedades, dificultará la demagogia y el populismo que tantos estragos causa en todo tipo de comunidades nacionales, reducirá el patrimonialismo y frenará la corrupción. Cuando prevalezcan reglas que aceleren la sustitución de las

personas y los grupos en el poder, serán un antídoto para las malas prácticas, pues los detentadores del poder se sabrán provisionales, y, por ende, sus secretos caducarán con prontitud. La estabilidad y continuidad de los programas se trasladarán progresivamente a un entramado institucional donde los órganos de representación política se puedan complementar por los de representación ambiental, cultural, económica y profesional. En suma, la plasticidad y versatilidad del sistema presidencial puede aprovecharse para propiciar diseños creativos, innovadores y adaptativos, acordes con la democracia del porvenir.

Al leer las páginas que siguen, vale la pena tener en cuenta que las patologías del poder afligen por igual a todas las modalidades de organización del poder. El populismo ha aflorado lo mismo en un sistema presidencial tan sólido como el de Estados Unidos (Donald Trump), como en un sistema parlamentario tan añejo como el británico (Boris Johnson). A la corrupción tampoco escapa ningún sistema; lo que prueba que la clave es la capacidad de respuesta institucional. En este punto da lo mismo si se trata de un sistema presidencial, parlamentario o presidencial-parlamentario, con tal de que haya un aparato institucional democrático funcional. De ahí mi coincidencia con la tesis de la institucionalidad sustentada por Imer B. Flores.

Esta obra permite ver de cerca qué tanto influye la reelección presidencial en el comportamiento de las instituciones y cuál será su papel en el diseño futuro de los ordenamientos constitucionales. Por eso dejo constancia de gratitud a mi querido amigo y admirado colega Imer B. Flores por dar cabida a estas reflexiones, presentadas a título preliminar en esta obra que reúne ensayos luminosos acerca de un tema crucial para el constitucionalismo de nuestro tiempo.

Diego VALADÉS

INTRODUCCIÓN

La continuidad de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía... nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.

Simón BOLÍVAR

Discurso del Congreso de Angostura,
15 de febrero de 1819.

I.

Adoptar como naciones independientes los principios inmanentes a la república y a la democracia para nuestras formas de Estado y de gobierno, más allá de seguir el ejemplo del caso de los Estados Unidos de América, era la consecuencia lógica de haber echado el cuerpo para luchar contra la monarquía y la autocracia. Y como tal, una cuestión de coherencia, congruencia y consistencia. Así, no debería ser motivo de sorpresa que, tarde o temprano, tuviéramos que ser coherentes para abordar el problema de cómo evitar el continuismo, la permanencia, y hasta la perpetuación de una persona en el poder, ya fuera por sí mismo o por otros, y proceder a establecer la reelección presidencial y estipular sus límites.

Si bien la idea de permitir la reelección presidencial es congruente con los principios democráticos, la de prohibir la misma es consistente con los principios republicanos. Ciertamente, ambos principios pueden colisionar y

entrar en conflicto o estar en tensión; pero es necesaria la alternabilidad y rotación de los cargos, así como elecciones libres y periódicas. Al respecto, me gustaría recordar que en México, Porfirio Díaz lanzó el Plan de La Noria el 8 de noviembre de 1871, contra la reelección de Benito Juárez, quien ocupaba la presidencia desde 1858, primero, por ministerio de ley, y después, por elección en 1867, y había ganado su reelección en 1871. Dicho plan comienza con una afirmación: “La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales”, y concluye con otra aseveración: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y está será la última revolución”. Aunado a lo anterior, deja en claro la raíz del problema:

...la reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses, que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública.¹

Estas palabras hacen eco de la advertencia que Simón Bolívar había hecho medio siglo antes, en su celeberrimo *Discurso del Congreso de Angostura*, el 15 de febrero de 1819, y que nos sirvió de epígrafe para esta introducción.²

Análogamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) emitió, el 7 de junio de 2021,³ la opinión consultiva (OC-28/21),⁴ en respuesta a la consulta⁵ realizada por el Estado colombiano sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Es incuestionable que la respuesta, al afirmar que “la reelección presidencial indefinida es contraria a la Con-

¹ Imer B. Flores, “Porfirio Díaz (1830-1915): la Constitución, la dictadura y la reelección”, en Raúl Ávila Ortiz, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández y María del Pilar Hernández Martínez (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, 2015, pp. 135-158.

² Simón Bolívar, “Discurso de Angostura”, en *Escritos fundamentales*, Caracas, Monte Ávila editores, 1982.

³ Imer B. Flores, “(In)compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con el Sistema Interamericano”, *Agenda Estado de Derecho* (4 de octubre de 2021), disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/reeleccion-presidencial-indefinida/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴ La opinión consultiva está disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁵ La consulta está disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_04_19_es.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

vención y Declaración Americana”, es de la mayor trascendencia en una región, caracterizada por una fuerte tendencia de quienes ocupan la presidencia de la República a tratar de extender sus mandatos con el objetivo de perpetuar su poder. Al respecto, la Corte Interamericana determinó:

La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales al mandato del presidente (73).

II.

Este libro —en un formato digital o impreso— tiene sus antecedentes más remotos en diferentes hechos ocurridos entre 2008 y 2010, de la mayor relevancia constitucional en los países de las Américas. Un contexto caracterizado —en la región— por Daniel Zovatto como la “ola reeleccionista”,⁶ con casos ejemplares, tanto de éxitos como de fracasos. Desde la reelección presidencial indefinida de Hugo Chávez en Venezuela a comienzos de 2009 hasta el fallido intento de Álvaro Uribe en Colombia de ir por una segunda reelección inmediata, a principios de 2010, por la vía de una reforma a la Constitución, después de haber tenido éxito tan solo cinco años antes.⁷ Lo anterior, sin olvidar que tanto Rafael Correa en Ecuador como Evo Morales en Bolivia —quienes emularon a Chávez— habían logrado convocar a una asamblea constituyente, para permitir la reelección inmediata, en octubre de 2008 y en febrero de 2009, respectivamente. No obstante, un intento similar de Manuel “Mel” Zelaya en Honduras había desatado la crisis constitucional del verano de 2009 y de Daniel Ortega en Nicaragua, a pesar del rechazo frontal e inmediato de la oposición para una reelección inmediata, a la postre —como lo había hecho Óscar Arias en Costa Rica— conseguiría eso, y más: una reelección indefinida por la vía judicial.

⁶ Daniel Zovatto, disponible en: <https://www.elindependent.org/blog/2009/08/12/la-ola-reeleccionista-en-america-latina/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁷ Imer B. Flores, “Sobre las formas y los límites de la legislación: A propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 271-292 (hay versión revisada: “Sobre la constitucionalidad de una reforma constitucional”, *Precedente. Anuario Jurídico* 2006, Cali, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI, 2007, pp. 83-104.)

A finales de 2010 —en plena conmemoración del bicentenario del comienzo de la guerra de Independencia y del centenario del inicio de la Revolución— éramos anfitriones del VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional / VIIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law, y estábamos reunidos en el Palacio de Minería, en la Ciudad de México. En aquel punto, en el tiempo y en el espacio, en lo que fue una grata coincidencia, Jorge Carpizo me preguntó si tendría en mente alguna idea sobre un tema para un congreso o seminario futuro, en el corto plazo, cuya problemática fuera continental. Le respondí: “Sí, el problema de la reelección presidencial es y ha sido una constante en la región”.

Aun cuando en México parecería ya superado, la tentación siempre ha estado presente aquí, allá y acullá. Desde que George Washington —por congruencia con la idea que había llevado a luchar por la independencia de monarcas y autócratas vitalicios— decidió ya no buscar la reelección después de dos periodos hasta el de Franklin D. Roosevelt, quien ganó la presidencia en cuatro ocasiones consecutivas y darían lugar a la Vigésimo Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, para explicitar —como había vaticinado Thomas Jefferson— los límites temporales del encargo a dos periodos electivos y a un máximo de diez años. Todo ello, sin olvidar las dictaduras de Díaz, en México, y de Alfredo Stroessner, en Paraguay, quienes estuvieron más de tres décadas en el poder cada uno, así como de Joaquín Balaguer, en República Dominicana, quien estuvo en la presidencia en tres ocasiones diferentes, y contabilizó veinticuatro años.

Mención aparte merece Juan Domingo Perón, en Argentina, quien fue electo para una primera presidencia de seis años y reelecto para una segunda, tras el fallecimiento de su segunda esposa Eva “Evita” Duarte de Perón, sería derrocado al tercer año. Dieciocho años después, regresaría del exilio por sus fueros para una tercera presidencia, con su tercera esposa María Estela Martínez, mejor conocida como “Isabel” o “Isabelita”, en la vicepresidencia. Ella lo sucedería a su muerte, pero sería derrocada antes de concluir el periodo. O bien de aquellos presidentes en funciones, quienes —como Perón, Chávez, Correa, Morales y Uribe— fueron beneficiados por reformas a la Constitución, para contender por una reelección inmediata y conseguirla, tales como Carlos Saúl Menem, en Argentina; Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, y Alberto Fujimori, en Perú. La excepción que confirma —o pone a prueba— la regla había sido el caso de Hipólito Mejía, en República Dominicana, quien perdió su reelección al ser derrotado por Leonel Fer-

nández, quien al estar abierta la puerta regresaba para un segundo periodo presidencial mediato o alterno para él, y fue reelegido para un tercer periodo de forma consecutiva e inmediata en 2008.

Acto seguido, Jorge, con su gran autoridad moral y determinación que le eran características, convocó impetuosa e intempestivamente, en su calidad de presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, a las presidencias de las diferentes secciones nacionales del mismo, las cuales estaban presentes en dicho Congreso, y a un representante de la Konrad Adenauer Stiftung. Así, en un par de horas, después de haber dado respuesta a su interrogante, con el beneplácito de la sección colombiana, encabezada por Julio César Ortiz, y de las demás, ya teníamos Congreso, sede, fechas, y hasta patrocinadores.

El Congreso Internacional Reección Presidencial en las Américas fue realizado en el Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, en Bogotá (Colombia), del 12 al 15 de abril de 2011. Con el financiamiento de las autoridades del Externado, de la Fundación Konrad Adenauer, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, y del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. El agradecimiento infinito a quienes —al frente y en nombre de estas instituciones— lo hicieron posible: Juan Carlos Henao, Néstor Osuna Patiño, Julio César Ortiz y Xiomara Romero; Christian Steiner; Jorge Carpizo, y Héctor Fix-Fierro.

El libro contiene las versiones revisadas de las diecinueve ponencias presentadas en el Congreso Internacional (incluida una sustitución) sobre la elección directa de la persona titular del Poder Ejecutivo en cada país. Por ello, no incluimos el caso de Cuba, el cual, a partir de 2019, tiene una elección indirecta, y los casos de los países con sistemas parlamentarios. Cabe formular una doble aclaración: por un lado, debido a que tres autores fallecieron en estos años, sus textos son inéditos y póstumos: Jorge Carpizo (1944-2012), René Fortín Magaña (1931-2020), Jorge Mario García Laguardia (1931-2021). Por el otro, hay unas cuantas contribuciones que ya fueron publicadas, e inclusive dos están disponibles en línea, incluida la del también recientemente fallecido Néstor Pedro Sagués (1942-2024).⁸ No obstante, aquí encontrará usted, versiones actualizadas y hasta amplia-

⁸ Néstor Pedro Sagués, “Hiperpresidencialismo y reelección presidencial en Argentina”, en *La constitución bajo tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 111-126, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4754-la-constitucion-bajo-tension-coleccion-tribunal-electoral-del-poder-judicial-de-la-federacion> (consultada 9 de septiembre de 2024); y José Antonio Rivera S., “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Iuris tantum. Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12 (julio), 2011, pp. 10-29,

das. Solamente una —la de Allan R. Brewer Carías sobre Venezuela— es prácticamente la misma, con algunos cambios menores, incluido el título, y reproducida con autorización del autor.

Con su inclusión en este libro rendimos homenaje a la vida y obra de estos queridos colegas. Así, la gran mayoría de los textos fueron actualizados o ampliados directamente por quienes fueron responsables de su autoría. No obstante, en algunos casos la actualización —como es fácil suponer— tuvo que ser realizada por alguien más: Renata González Olivares, Sofía Sagüés, Erika Saldaña Rodríguez y un servidor, así como revisados por Regina Martínez Zepeda. Nuestro agradecimiento y reconocimiento por dicho esfuerzo.

III.

En los diferentes capítulos, encontrará usted un análisis crítico de la evolución de la figura de la reelección presidencial en las Américas, en cada uno de los países de la región. De esta forma, podrá atestiguar que no es ni ha sido necesariamente buena ni mala, así como llegar a sus propias conclusiones.⁹ Si bien ha habido casos más o menos afortunados, la experiencia parece ser más bien desafortunada. De un lado, podemos citar los casos de Cardozo y Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil; de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, en Chile; de Alán García, en Perú, y de Julio María Sanguinetti y Tabaré Vázquez, en Uruguay. Del otro, baste mencionar las segundas presidencias de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, en Venezuela, así como los casos de Gonzalo “Goni” Sánchez de Lozada, en Bolivia; de Dilma Rousseff, en Brasil, y de Fujimori, en Perú. Sin olvidar el de Juan Orlando Hernández, en Honduras, quien fuera presidente por dos periodos consecutivos, y ahora está convicto por el delito de narcotráfico en los Estados Unidos de América, o el del Ricardo Martinelli, en Panamá, quien quería contender —después de cumplir con la veda de dos periodos— en las elecciones de 2024, pero está preso —desde julio de 2023— por blanquear capitales durante su presidencia.

Todo lo anterior parecería confirmar no solamente el *dictum* de la sentencia de John Emerich Edward Dalberg-Acton: “El poder tiende a co-

disponible en: <http://www.scielo.org/bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁹ En esta sección retomamos las “Reflexiones finales del Congreso Internacional *La Reelección del Titular del Poder Ejecutivo en las Américas*”, disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/3863-1442-4-30.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

romper, y el poder absoluto a corromper absolutamente”,¹⁰ sino además el refrán “las segundas partes nunca fueron buenas”. Además, ha servido para que quienes gobiernan pretendan permanecer indefinidamente y a perpetuidad en el poder, por sí o por otros, *i. e.* por uno mismo o a través de interpósita persona, ya sea su cónyuge, concubino(a) y pareja, así como a su compadre-comadre o alguien incondicional. Al respecto, cabe traer a colación los casos, de un lado, de las parejas: Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, y más recientemente el de Xiomara Castro, esposa de Manuel “Mel” Zelaya, en Honduras, quien ocupa la presidencia desde 2022, así como los fallidos intentos tanto de Álvaro Colom de ser sucedido por su esposa Sandra Torres, tras un “divorcio” de papel, como claro fraude a la ley, en Guatemala, como de Martinelli y su esposa Martha Linares de Martinelli, en Panamá. Y, del otro, el de los compadres e incondicionales, desde Manuel “El Manco” González, quien le cuidó cuatro años la silla presidencial a Díaz, en México, para contabilizar treinta y cuatro años,¹¹ hasta el del mismísimo Nicolás Maduro, en Venezuela, quien lleva, a la fecha, el mismo tiempo que Chávez, *i. e.* once años, para totalizar veintidós años entre ambos.

La aceptabilidad o no de la figura de la reelección presidencial parece depender del grado de la institucionalidad de cada país: en aquellos con institucionalidad fuerte es más aceptable que en aquellos con institucionalidad débil, en los cuales es menos aceptable. La institucionalidad fuerte está caracterizada por la existencia tanto de poderes públicos independientes del Ejecutivo como de partidos políticos competitivos; en cambio, la institucionalidad débil, por la carencia de éstos. La permisión o prohibición de la reelección presidencial, así como sus diferentes variantes, ya sean absolutas o relativas, dependen de la decisión soberana de cada país. Dicha soberanía puede ser manifestada: 1) por la vía ortodoxa de una asamblea constituyente, la cual promulga una nueva Constitución, ya sea como producto o resultado de una revolución o de su evolución, con plebiscitos, o sin ellos, con refrendos populares, o sin ellos, tanto para permitir o prohibir la reelección presidencial; 2) por la vía no tan ortodoxa-heterodoxa del poder reformador o revisor constituido que realiza una enmienda o reforma a la Constitución,

¹⁰ John Emerich Edward Dalberg-Acton, “Letter to Bishop Mandell Creighton (3 April 1887)”, en: *Life and Letters of Mandell Creighton* (1904), t. I, p. 373: “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”.

¹¹ Flores, “Porfirio Díaz (1830-1915...)”, *cit.* en la nota 1, pp. 145 y 146. Véase también Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 7a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 108: “[L]a dirección política permaneció, durante aquel período, en manos del general Díaz”.

con plebiscitos o sin ellos, con o sin refrendos populares, para permitir o prohibir la reelección presidencial, y 3) por la vía no ortodoxa-heterodoxa del poder controlador o protector de la Constitución, el cual a partir del ejercicio de sus atribuciones en materia de control de la constitucionalidad declara inconstitucional una reforma a la Constitución para revertir el estado de cosas, ya sea para permitir o prohibir la reelección presidencial.

En lo referente a las nuevas Constituciones promulgadas por asambleas constituyentes, es necesario para garantizar la certeza y la seguridad jurídica que en los artículos transitorios precisen los supuestos aplicables a quienes están en funciones u ocupan la presidencia en ese momento, ya sea al permitir o prohibir la reelección, de forma expresa, pero sobre todo respetar y cumplir con éstos, sin nuevas enmiendas o reformas a la Constitución.

En relación con las enmiendas o reformas constitucionales realizadas por el poder reformador o revisor de la Constitución, es recomendable incluir una cláusula de restricción para que las mismas no entren en vigor sino después de la próxima elección presidencial. Con ello, es posible garantizar que no tengan un destinatario con nombre y apellido, al beneficiar a quienes en ese momento están en funciones u ocupan la presidencia, y —en consecuencia— respetar dicha enmienda o reforma al cumplirla sin nuevas enmiendas o reformas constitucionales.

En lo relativo a las decisiones del poder controlador o protector de la Constitución, las cuales —a partir del ejercicio de sus atribuciones en materia de control de la constitucionalidad— pueden llegar al extremo de declarar inconstitucional una reforma a la Constitución para permitir o prohibir la reelección presidencial es necesario que las mismas consagren los principios tanto democráticos como republicanos y balanceen o ponderen los intereses en juego, para ver si es posible justificar la limitación o restricción. De un lado, fomenten el principio democrático del derecho político a votar y a ser votado; y del otro, respeten el principio republicano de la alternabilidad o rotación en los cargos o puestos públicos, al mismo tiempo que garantizan la equidad e integridad en la contienda electoral, incluida la igualdad entre quienes contienden.

La reelección puede estar permitida o prohibida, en términos ya sean absolutos o relativos, y como tal da lugar no sólo a dos fórmulas extremas —no necesariamente viciosas— y a dos intermedias —no necesariamente virtuosas—, sino también a la posibilidad de recombinación de éstas:

- 1) Permiso absoluto de la reelección (o reelección indefinida).
- 2) Permiso relativo de la reelección inmediata y prohibición de la reelección para periodos siguientes (o reelección inmediata).

- 3) Prohibición relativa de la reelección inmediata y permisión de la reelección mediata (o reelección mediata, diferida o alterna).
- 4) Prohibición absoluta de la reelección (o prohibición de la reelección).

Por una parte, la permisión absoluta de la reelección (o reelección indefinida) presenta un problema: es contraria al principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político o rotación en los cargos o puestos públicos, al poder dar lugar a la permanencia indefinida y hasta la perpetuación en el cargo de una misma persona. En este orden de ideas, es necesario limitar o restringir la reelección: sin llegar necesariamente a su prohibición absoluta es posible optar, ya sea por permitir la reelección inmediata o la mediata, diferida o alterna. Por la otra, la reelección inmediata al estar limitada parece aconsejable para todos los países, sobre todo aquellos con institucionalidad fuerte. No obstante, puede resultar contraproducente en aquellos con institucionalidad débil. Parece ser recomendable no sólo limitar a una sola vez o única ocasión, sino también requerir la desincompatibilización o separación del cargo, con la misma temporalidad aplicable a los demás aspirantes, para evitar que el presidente candidato o “incumbente” pueda aprovechar su posición con objeto de garantizar la equidad e integridad de la contienda o proceso electoral, así como la igualdad entre los contendientes. Por su parte, la reelección mediata, diferida o alterna parece aconsejable para países con institucionalidad débil. Sin embargo, parecería no bastar con dejar un periodo de intervalo, sino que para evitar la posibilidad de componendas es necesario y hasta recomendable establecer al menos dos periodos de prohibición. Por último, la prohibición absoluta de la reelección —aunque la tentación esté presente— al limitar y hasta restringir el derecho a votar y ser votado ha servido a contribuir a la despersonalización del poder y a su institucionalización.

Para evitar la posibilidad de incumplir con la prohibición de la reelección al facilitar el continuismo ya no por sí sino por otros, es necesario extender de forma clara y precisa la prohibición no sólo al cónyuge, concubino(a) y pareja sin importar su calidad, sino también a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, para evitar el continuismo individual o familiar. De forma análoga, la existencia de cláusulas pétreas que consagran el principio de la irreformabilidad de ciertas disposiciones, entre las cuales suele estar incluida la prohibición de la reelección (pero también podría estar incorporada la permisión de la reelección), ya sea con sanciones adicionales o sin ellas, han obedecido a la historia de cada país. Ciertamente, una cláusula pétrea que prohíbe la reelección absoluta puede parecer o resultar ser demasiado no sólo al atar a las generaciones futuras a

los designios del pasado, sino también al servir para polarizar y hasta tensar las cosas. No obstante, es necesario cumplir u observar en todo momento los principios y las reglas que establecen los términos de la (ir)reformabilidad y, en consecuencia, actuar en respeto al Estado de derecho.

Como es posible apreciar, es conveniente que cada país cuente con un estatuto que regule el comportamiento de quien sea titular del Poder Ejecutivo durante su presidencia y después de ella, con independencia de estar permitida o prohibida la reelección, pero en especial cuando exista la posibilidad de la reelección. Si bien la posibilidad de la reelección puede tener como fundamento un principio democrático, al permitir que el pueblo pueda elegir para la presidencia a quien desee y premiar al buen gobierno o castigar al malo, lo cierto es que puede atentar contra el principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político y a la rotación en los cargos o puestos públicos. Al generar con el continuismo la posibilidad de la permanencia y hasta la perpetuación en el poder de una persona, y con ello la personificación o personalización del poder, al grado de pasar de un régimen democrático-republicano a uno autocrático y hasta autoritario. Además, puede atentar contra los principios de igualdad, equidad e integridad en la contienda, al dar lugar a un indebido ventajismo a favor de quien ocupa la presidencia al estar en ejercicio o en funciones, en desmedro de las otras candidaturas o postulantes.

De igual forma, en países con institucionalidad débil la reelección de la presidencia ha servido para concentrar el poder político en el Ejecutivo, con gran y grave afectación al principio de división de poderes o separación de funciones y a la independencia de los órganos del poder público, a los cuales les corresponden funciones de control tanto jurisdiccional como político. Suponer que la continuidad y la excelencia de la administración dependan de un mandato más largo o prolongado de una persona constituye una falacia: la continuidad y la excelencia no puede depender de personas, sino de instituciones. Por ello, hay que dejar atrás la doctrina de los hombres y las mujeres indispensables, así como reforzar el principio republicano de la alternabilidad o rotación en el ejercicio del poder político.

IV.

Finalmente, la publicación del libro está dedicada a la vida y obra de Jorge Carpizo, quien simplemente fue el factor aglutinador *sine qua non*, y la edición fue posible gracias al financiamiento del Proyecto PAPIIT IG300922 “Los problemas del Estado constitucional y democrático de derecho”, el cual coor-

dinamos junto con Francisca Pou Giménez y Juan Vega Gómez. Aprovecho para reiterar el agradecimiento a apreciables colegas y estudiantes, quienes participaron entusiastamente en los diferentes seminarios organizados, tales como Micaela Alterio, Helena Alviar, Fernando Atria, Paulina Barrera, Mary Beloff, Alma Beltrán y Puga, Enrique Camacho, Pauline Capdeville, Thomas Christiano, Juan Antonio Cruz Parceró, Jorge Esquirol, James Fleming, Flavia Freidenberg, Roberto Gargarella, Karolina Gilas, Manuel Gómez, Aurea Grijalva Eternod, Kenneth Einar Himma, Elina Ibarra, Isabel Cristina Jaramillo, Matthias Klatt, Ronaldo Porto Macedo, Diego E. López Medina, Piero Mattei-Gentili, Itzel Mayans, Francisco M. Mora Sifuentes, Alejandro Nava Tovar, Gonzalo Ramírez Cleves, Javier Martín Reyes, Camilo Saavedra, Lawrence Sager, Alejandro Sahu, María Guadalupe Salmorán Villar, Rubén Sánchez Gil; Víctor Castañeda, Marianela Delgado Nieves, Carlos de la Garza, Ricardo Marín y Yanara Suenaga, así como a quienes en su calidad de asistentes y personas becarias hicieron posible la concreción de este proyecto durante las fases iniciales, intermedias y finales: Martha Linares, Arnulfo Mateos y Mariana Treviño Feregrino; Alexia Michelle Araujo Rodríguez, René Hernández Clemente, Edgardo Ocampo Pérez y Rubén Rivera Hernández, y Renata González Olivares, Regina Martínez Zepeda, Joshua Peralta y Antonio Rojas Benítez.

Imer B. FLORES

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN ARGENTINA*

Néstor Pedro SAGÜÉS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Primera fórmula: sexenio presidencial con posibilidad de reelección diferida. El texto original de la Constitución de 1853/60*. III. *Segunda fórmula: la reelección indefinida. Constitución de 1949*. IV. *El fin de la segunda fórmula: revolución de 1955, reformas constitucionales de 1956 y 1957*. V. *Tercera fórmula: periodo presidencial de cuatro años y posibilidad de una sola reelección*. VI. *Cuarta fórmula: reforma constitucional de 1994. Periodo de cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata, con más posibles reelecciones, distanciadas por un periodo en blanco*. VII. *Tentativa de interpretación espuria de la Constitución*. VIII. *Modulación familiar de la reforma constitucional de 1994*. IX. *Conclusiones. Situación actual*. X. *El tema en las Constituciones provinciales. Remisión*.

I. INTRODUCCIÓN

La reelección presidencial es un tema relevante —y recurrente— en la historia constitucional argentina. Provocó tres reformas constitucionales, la derogación, literalmente *manu militari*, de una Constitución y, en concurrencia con otros factores, un movimiento revolucionario triunfante. Hasta hoy, estimula debates inconclusos.

Laminarmente cabe observar que la actual Constitución argentina fue sancionada en 1853, con reformas en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994. Las de 1949 y 1972 han perdido vigencia. A continuación, abordaremos los avatares de la reelección presidencial a partir del lanzamiento

* Una versión anterior fue publicada con el título “Hiperpresidencialismo y reelección presidencial en Argentina”, *La Constitución bajo tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 111-126, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4754-la-constitucion-bajo-tension-coleccion-tribunal-electoral-del-poder-judicial-de-la-federacion> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024). La actualización fue realizada por Sofía Sagüés [N. del E.].

de aquella Constitución, limitando nuestro análisis al ámbito constitucional nacional.

II. PRIMERA FÓRMULA: SEXENIO PRESIDENCIAL CON POSIBILIDAD DE REELECCIÓN DIFERIDA. EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853/60

El texto original de 1853 (artículo 74; después de la reforma constitucional de 1860, numerado, sin cambios en la redacción, como artículo 77) estableció lo siguiente: “El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años, y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un periodo”. Esta Constitución será llamada aquí de 1853/60.

En tal esquema, concretamente, la reelección no está interdicta, sino permitida, pero de modo diferido; esto es, dejando un intervalo o periodo presidencial en blanco.

La cláusula constitucional era muy parecida al artículo 79 del proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi (1852), quien, al sustentar esta norma, escribió:

Admitir la reelección, es extender a doce años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo. Toda reelección es agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer periodo; y el mal de la agitación no compensa al interés de espíritu de lógica en la administración, que más bien depende del Ministerio.¹

Pero debe alertarse que, con posterioridad, Alberdi se lamentó expresa y categóricamente de su propuesta; es decir, de la admisión de la posibilidad reeleccionista, aun mediando el lapso de un periodo “hueco” o vacío. En concreto, sugirió prohibir toda forma de reelección, “en ningún caso y en ninguna forma”. La reelección importaba, según su propia autocrítica, “un ataque contra el sistema republicano”, porque “cambia la república en una especie de monarquía”.²

¹ Juan Bautista Alberdi, “Bases y puntos de partida de la organización política de la República Argentina”, en Juan Bautista Alberdi, *Organización política y económica de la Confederación Argentina*, nueva edición oficial, Besanzón, Imprenta de José Jacquin, 1856, p. 186.

² Juan Bautista Alberdi, *Reelecciones presidenciales. Obras selectas*, t. 5, cap. X, pp. 325-329, y *Las reformas de 1860. Obras selectas*, t. 10 pp. 576-580, cit. por Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, t. 9, Buenos Aires, Plus Ultra, 1987, pp. 630-632.

Se da aquí el curioso caso, pues, de un precepto constitucional repudiado por su propio autor intelectual, a pocos años de haberse promulgado.

No obstante ello, el grueso de la doctrina constitucional argentina aceptó la legitimidad de la fórmula predicha. Durante la vigencia de la norma, en los hechos, solamente dos presidentes, Julio Argentino Roca e Hipólito Irigoyen, hicieron uso de la posibilidad reeleccionista. Sin embargo, el segundo fue depuesto antes de culminar su segundo periodo, por un golpe de Estado, el 6 de septiembre de 1930.

Como dato complementario y no menor, es del caso subrayar que este esquema reeleccionista se plantea dentro de un régimen fuertemente presidencialista, o, si se prefiere, híperpresidencialista. El ya citado Juan B. Alberdi, al programar al Poder Ejecutivo, pensó en “un Presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano”, y al que recomienda darle “todo el poder posible, pero por medio de una Constitución”.³

III. SEGUNDA FÓRMULA: LA REELECCIÓN INDEFINIDA. CONSTITUCIÓN DE 1949

Esta Constitución, fuertemente marcada por una evidente impronta caudillista —según se declaró desde su inicio—,⁴ estableció en su artículo 78 lo siguiente: “El Presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años; y pueden ser reelegidos”.

La posibilidad de instaurar la reelección indefinida no había sido anticipada por el entonces presidente de la nación, Juan Domingo Perón, cuando oficialmente propició la reforma constitucional. El discurso de referencia insiste varias veces en actualizar al texto constitucional de 1853, y entre otros objetivos, asegurar los derechos sociales de los trabajadores, suprimir la economía capitalista de explotación y afianzar al régimen republicano, representativo y federal, pero en nada postula la reelección presidencial indefinida.⁵

³ Juan Bautista Alberdi, “Bases y puntos de partida...”, *op. cit.* en la nota 1, pp. 104 y 105.

⁴ Arturo Enrique Sampay, *La reforma constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949, p. 73: “...esta reforma constitucional... podrá ser exhibida por el General Perón como su gran obra —de allí que la voz del pueblo, que es *vox Dei*, la llame Constitución de Perón—”. Se trata del discurso del aludido jurista y diputado constituyente al fundar, por la mayoría de la comisión revisora, en el recinto de sesiones de la convención, al nuevo texto.

⁵ Enrique Sampay Arturo, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, t. II, Buenos Aires, Eudeba, 1975, pp. 475-479.

Pese a ello, dicho tema fue uno de los ejes principales de la nueva carta constitucional. El diputado constituyente Arturo Enrique Sampay, al fundar, por la mayoría, al nuevo texto, se detuvo largamente en el asunto. Las razones invocadas para justificar la fórmula de la reelección indefinida fueron las siguientes:

- 1) “Fidelidad al régimen democrático”. Para Sampay, negarle al pueblo el derecho a elegir a quien desee, reuniendo el candidato las condiciones constitucionales para postularse, implica una contradicción sistémica.
- 2) “Madurez política argentina”. Las razones esgrimidas en otros países latinoamericanos para vetar la reelección presidencial no son valederas aquí, donde reina la “madurez política”. Citando a Émile Giraud, apunta que fue “el predominio de los indígenas y mestizos sobre los blancos, el fermento de las oposiciones de clases, motivadas por luchas de razas que obligan a reglarse por una dictadura, cuyo límite es dado por el principio de la no reelección”. Sampay agrega: “Pero la República Argentina... —digámoslo como una refutación a tantos infundios—, es una comunidad política que en ningún aspecto va a la zaga de los Estados europeos... En la Argentina pasó el tiempo —Dios quiera que para siempre— de la incultura política sudamericana”.
- 3) “...indiscutibles bondades de la reelección presidencial”. El expositor se remitió, para ello, a una extensa cita de Hamilton y a la experiencia del derecho comparado, incluyendo el estadounidense, donde sus jefes de Estado son (con obvia referencia a Franklyn Delano Roosevelt), “reelegidos hasta la muerte”, y
- 4) “...circunstancias políticas excepcionales”, en Argentina, que demandan la reelección constante, teniendo en cuenta el momento crítico que enfrenta el país, de “profundo proceso revolucionario de superación del liberalismo burgués”, en concurso con la “personalidad política excepcional”, del entonces jefe de Estado, que “conduce al país, con firmeza y clarividencia, hacia la superación del momento crucial que vive el mundo”. La “suerte de esa empresa argentina, concluye, depende de la posibilidad constitucional de que el General Perón sea reelegido Presidente de la República por el voto libre de sus conciudadanos”.⁶

⁶ Enrique Sampay Arturo, *La reforma constitucional*, op. cit. en la nota 4, pp. 68-73; *Las constituciones...*, op. cit. en nota 5, pp. 514-517.

De los cuatro argumentos precedentes, únicamente el primero podía tener cierta consistencia, aunque por cierto resultaba algo burdo: afirmar que, en una democracia, en virtud del adagio *vox populi, vox Dei*, la mayoría del pueblo puede hacer lo que quiera y perpetuar en el poder a quien le guste, vitaliciamente llegado el caso, no constituía una versión muy madura ni axiológicamente refinada para una República moderna de mediados del siglo XX, que pretendía ser modelo en su género.

Los otros tres eran desechables liminarmente. La idea de la Argentina como una suerte de ínsula europeizada y políticamente mejor que el resto de Latinoamérica repetía un viejo prejuicio local basado en un falso complejo de superioridad racial y cultural, que los hechos iban a desmentir y estaban ya desmintiendo, al galope. La sucesión de golpes de Estado que sufría el país desde 1930 era realmente preocupante, y se incrementó a poco de sancionarse la Constitución de 1949, en buena parte por ella misma. Si de inestabilidad sistémica se trataba, Argentina estaba destinada a batir récords regionales, cuando no mundiales.

El argumento estadounidense tampoco era válido. Es cierto que Franklin Delano Roosevelt fue reelegido varias veces, y que había muerto, pocos años antes, en ejercicio de la presidencia; pero también lo fue que la enmienda constitucional XXII limitó la posibilidad de ser electo a solamente dos periodos, precisamente como respuesta a la experiencia habida por dicho mandatario.

Finalmente, el recurso al Líder-Mesías como tabla de salvación, piloto de tormentas y única alternativa imaginable ante la formidable empresa política que según se decía Argentina atravesaba en esos momentos, concluyó absolutamente falso. Ni en la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952) ni en la segunda (1952-1955), como tampoco, y menos todavía, en la tercera (1973-1974), dicho jefe de Estado intentó destruir el régimen liberal capitalista burgués de propiedad privada de los medios de producción, según, en cambio, predecía y fomentaba Sompay. Las estrofas de la marcha partidaria del peronismo que exaltaban al *líder de los trabajadores*, o *gran conductor*, y que mostraban a los obreros “combatiendo al capital” fueron, precisamente, eso sólo: letra y música, pero no cambio en las relaciones básicas de estructura y de funcionamiento del sistema económico. Lo dicho no impide, desde luego, desconocer los muy significativos aportes económicos y sociales del justicialismo o peronismo a favor de los empleados, tanto en el derecho individual como en el colectivo del trabajo, en el derecho previsional, en los planes de vivienda y de salud, e incluso en el ámbito electoral, mediante el reconocimiento del voto femenino, entre otros rubros destacables.

IV. EL FIN DE LA SEGUNDA FÓRMULA: REVOLUCIÓN DE 1955, REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1956 Y 1957

La llamada *revolución libertadora*, iniciada el 16 de septiembre de 1955, puso fin a la segunda presidencia de Juan D. Perón, quien había sido reelecto en 1952 como consecuencia de la habilitación reeleccionista establecida por el artículo 78 de la Constitución de 1949.

El régimen *de facto* emitió el 27 de abril de 1956 una *Proclama*, por la que dejó sin efecto la Constitución de 1949 y restauró la de 1853, con las reformas de 1850, 1866 y 1898. La *Proclama*, dictada en ejercicio de “poderes revolucionarios”, indica, como uno de los vicios imperdonables de la reforma de 1949, haber tenido por meta esencial la reelección indefinida del presidente de la República.⁷

La *Proclama* significó, en los hechos, el manejo del poder constituyente por el régimen militar, que abolió una Constitución y reimplantó otra, la anterior. La asamblea constituyente de 1957, convocada por el mismo gobierno, convalidó la extinción de la Constitución de 1949.⁸ Esta convención se encuentra seriamente cuestionada por las proscripciones electorales que rodearon su convocatoria, realizada, además, no por el Congreso (según lo exigía el artículo 30 de la Constitución de 1853), sino por el gobierno provisional.

A partir de la *Proclama* vuelve a regir entonces la primera fórmula en materia de elecciones, que ya hemos descrito (*supra*, parágrafo 2).

V. TERCERA FÓRMULA: PERIODO PRESIDENCIAL DE CUATRO AÑOS Y POSIBILIDAD DE UNA SOLA REELECCIÓN

En 1972, la Junta de Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, durante un gobierno *de facto*, e invocando explícitamente el ejercicio del poder constituyente, sancionó un *Estatuto Fundamental*, que modificaba varios artículos de la Constitución de 1853/60. Se argumentó, para hacerlo, “corregir la crisis de funcionalidad de los órganos de gobierno del Estado”, así como “superar un largo periodo de graves desinteligenacias internas e inestabilidad política”.⁹

⁷ Helio Juan Zarini, *Esquema institucional argentino (1810-1976)*, Buenos Aires, Astrea, 1977, p. 91.

⁸ *Ibidem*, pp. 172 y 173.

⁹ Francisco Miguel Ávila Ricci, *Nueva Constitución nacional desde la historiografía institucional argentina*, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de obras de autores salteños, 1997, pp. 545-549.

Una de las enmiendas, al artículo 77, dijo lo siguiente: “El presidente y vicepresidente duran en sus cargos cuatro años y pueden ser reelegidos una vez”. La fórmula admitía entonces la reelección, pero solamente para una ocasión, y acortaba la duración del periodo presidencial de seis a cuatro años. La receta parecía combinar cierta posible prolongación en la gestión de un gobierno, pero dentro de márgenes temporales acotados.

Así fueron electos el presidente y vicepresidente de la nación en 1973. La norma tuvo escasa vigencia, porque el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 hizo caducar las autoridades constitucionales. Además, el propio *Estatuto Fundamental* dispuso una suerte de autodestrucción, en una norma algo confusa (artículo 4o.), al establecer que regiría hasta el 24 de mayo de 1977, y que si no era incorporado al texto constitucional o derogado total o parcialmente por una convención constituyente, antes del 25 de agosto de 1976, concluiría su vigencia el 24 de marzo de 1981. Tal incorporación no se cumplimentó.

Al reinstitucionalizarse el país, en 1983, volvió a regir la primera fórmula que hemos consignado, según el texto original de la Constitución de 1853/60: el sexenio presidencial, con la eventual reelección, pero dejando un periodo en blanco (véase *supra* II).

VI. CUARTA FÓRMULA: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. PERIODO DE CUATRO AÑOS, CON POSIBILIDAD DE UNA REELECCIÓN INMEDIATA, CON MÁS POSIBLES REELECCIONES, DISTANCIADAS POR UN PERIODO EN BLANCO

En 1993, la obsesión del entonces presidente Carlos Saúl Menem (y del partido justicialista en el poder) para intentar su reelección inmediata —la Constitución entonces vigente demandaba, como vimos, un periodo en blanco para postularse nuevamente al cargo presidencial—, planteó en términos imperiosos e impostergables la necesidad de una enmienda constitucional que habilitara aquella posibilidad. El tema de la reelección, incuestionablemente, era el eje principal de la reforma.

El argumento principal para justificar la reforma giraba en torno a la tesis populista ya sostenida por Arturo Enrique Sampay en 1949, sobre el derecho del pueblo soberano a elegir a quien y cuantas veces quisiera (véase *supra* III). Por razones de buen gusto y por la triste experiencia habida en materia de inestabilidad política, no se mencionó más la presunta superioridad política local sobre el resto de América Latina ni se insistió en los roles mesiánicos del jefe de Estado. Tampoco, en la necesidad de acabar con el

régimen liberal burgués, en parte porque el gobierno de entonces estaba embarcado en un desaforado proceso de privatizaciones, que era precisamente todo lo opuesto a lo declamado en 1949.

Conviene aclarar que todo cambio, aun reducido a un solo artículo de la Constitución argentina, no es una empresa fácil de lograr, ya que requiere un pronunciamiento expreso de cada Cámara del Congreso actuando como poder “preconstituyente”, de dos tercios de votos y la convocatoria de una convención constituyente a ese efecto (artículo 30 de la Constitución). Se ha discutido largamente si tales dos tercios de votos deben requerirse *i)* sobre el total de los miembros de cada Sala del Poder Legislativo, *ii)* sobre el total de los miembros en ejercicio, o *iii)* sobre quienes estén presentes en la sesión una vez obtenido el *quorum* para sesionar. En materia de antecedentes parlamentarios, los hay de diversa factura y para todos los gustos.

En definitiva, y después de un amago de convocatoria por parte del Poder Ejecutivo a un plebiscito para auscultar la opinión popular sobre la cuestión de la reforma (decretos 2181 y 2258/93), las dos principales fuerzas políticas del país —los partidos justicialista y radical— arribaron el 14 de noviembre de 1993 a un acuerdo político llamado “Pacto de Olivos”, que proporcionó el anhelado cómputo de los dos tercios de votos para sancionar la ley de convocatoria a reforma constitucional, 24.309.¹⁰

La fórmula de conciliación fue la siguiente: habría reelección inmediata, pero con un acortamiento del periodo presidencial (de seis a cuatro años, como lo decía el *Estatuto Fundamental* de 1972), y también con un imaginado recorte de las competencias del jefe de Estado, ya que se intentaba moderar el régimen híperpresidencial de la Constitución de 1853/60 con la creación, en la Constitución, de un pomposamente llamado “Jefe de Gabinete de Ministros”, a quien le tocaba, entre otros importantes papeles, “ejercer la administración general del país” (artículo 100, inc. 1o. del nuevo texto). También se moderaban ciertas competencias del Poder Ejecutivo, por ejemplo, en la nominación de jueces y declaración del estado de sitio. En otras palabras: no hubo acuerdo político para la reelección inmediata de un presidente fuerte y de largo aliento, pero sí para un presidente con poderes y tiempos algo reducidos.

Electa la convención constituyente, ésta sancionó en 1994 el nuevo artículo 90 de la Constitución Nacional en vigor, que dice: “El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo.

¹⁰ Néstor Pedro Sagüés, “Introducción”, en *Constitución de la Nación Argentina*, 10a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, pp. 17 y ss.

Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo”.

El convencional Alberto García Lema, miembro informante en la asamblea por el despacho mayoritario, al sustentar esta norma, informó que seguía el modelo estadounidense, e indicó que era la práctica en los países más desarrollados.¹¹

Hubo también dos normas complementarias aprobadas por la Convención, la disposición transitoria novena, que dijo: “El mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer periodo, y la décima, que estatuyó lo siguiente: El mandato del presidente de la Nación que asuma su cargo el 8 de julio de 1995, se extinguirá el 10 de diciembre de 1999”.

Respecto de este manojito normativo, debe observarse, en primer lugar, que el texto del nuevo artículo 90 no es muy claro respecto de una cuarta elección de una misma persona, como presidente. Desde luego, la norma habilita con nitidez la primera y la segunda elección consecutivas. Para una tercera, debe dejarse un periodo en blanco. Pero una vez respetado tal “hueco” y electo un sujeto por tercera vez, ¿puede presentarse a otra elección inmediata (la cuarta), o debe también dejar en blanco otro periodo? ¿O no puede presentarse a ninguna más, con lo que estaría prohibido tal cuarto periodo?

Fuera de estas conjeturas, lo cierto es que la tentativa de moderar los poderes del presidente mediante la figura del reluciente “Jefe de Gabinete de Ministros” fue el fracaso más llamativo de la reforma constitucional de 1994. El aludido “jefe”, comencemos, era nombrado y removido *a paciere* por el presidente (artículo 99, inc. 7o. de la Constitución), y terminó por convertirse, de hecho y de derecho, esto último por la legislación reglamentaria, en un sujeto satelizado y en un auxiliar más del presidente, sometido a sus humores e instrucciones y, además, con la facultad presidencial de avocarse el conocimiento de los asuntos que el “jefe” estuviera manejando.¹² Tampoco han tenido buen suceso los topes constitucionales fijados al Poder Ejecutivo para reducir sus potestades legisferantes: el presidente argentino, en temas fundamentales, legisla, mediante la emisión de los decretos de necesidad y urgencia. Lo único realmente consistente de la reforma, para

¹¹ Convención Nacional Constituyente de 1994, *Diario de Sesiones*, versión provisoria, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1994, pp. 2213 y 2214; *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, t. V, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación, 1998, pp. 4884 y 4885.

¹² Nos remitimos a Néstor Pedro Sagüés, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007, pp. 368 y 369.

procurar limitar al titular del Poder Ejecutivo fue el achicamiento de su mandato a cuatro años.

VII. TENTATIVA DE INTERPRETACIÓN ESPURIA DE LA CONSTITUCIÓN

Al aproximarse la conclusión del segundo mandato presidencial de Carlos Saúl Menem, hubo diversas acciones judiciales que intentaron habilitar un tercer periodo, sin esperar el transcurso del “hueco” o tramo en blanco entre el segundo y el tercero.

Se dijo, al respecto, que la disposición transitoria novena de la convención constituyente, que hemos transcrito en el párrafo anterior, en el sentido de que el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse la reforma de 1994 debía entenderse como primer periodo, no podía racionalmente computarse a los efectos del artículo 90 de la Constitución, “por su breve duración”, ya que abarcaba solamente once meses (desde el 24 de agosto de 1994, fecha de la jura de la reforma constitucional, hasta el 8 de julio de 1995). Afortunadamente, la mayoría de la Cámara Nacional Electoral no aceptó tal criterio.¹³ En rigor de verdad, el texto de la disposición transitoria novena era diáfano e impedía adoptar aquella tesis. Además, el presidente Menem había asumido en julio de 1989, de tal modo que, al concluir ese segmento de su mandato, en 1995, había gobernado seis años, a los que hubo que sumar después otros cuatro, como segundo periodo, desde 1995 hasta 1999 (más de diez años, en total).

Otro argumento lanzado por algunos para no aplicar el texto del artículo 90 de la Constitución y permitir la libre reelección era, nada más ni menos, que el artículo 23, inc. 2o. del Pacto de San José de Costa Rica, que admite *exclusivamente* regulaciones electorales por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, condena penal o incapacidad civil o mental, y sin mencionar limitaciones por haberse desempeñado ya en anteriores periodos en la función presidencial. Para algunos, interpretado entonces al pie de la letra, dicho precepto del Pacto permitiría las reelecciones indefinidas, como un derecho humano de quien así desee presentarse a los comicios.

Con acierto, y en un importante pronunciamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso *Partido Justicialista de Santa Fe*, desechó tal

¹³ Caso *Fernández Roberto*, Cámara Nacional Electoral, en *La Ley*, Buenos Aires, 1998-B-593. Un voto en disidencia, sin embargo, se adhirió a la peregrina tesis de la re-reelección, que criticamos.

interpretación meramente literalista y gramatical, resolviendo que las cláusulas constitucionales que impedían postularse indefinidamente a un cargo electivo y que demandaban dejar un periodo “hueco” o en blanco para la reelección, no violaban la Constitución nacional ni los derechos personales, ni los tratados o convenciones con rango constitucional mencionados por el artículo 75, inc. 22, de la Constitución nacional, entre los que estaba el de San José de Costa Rica. Al respecto, la Corte argumentó: *a)* la forma republicana de gobierno, que tiene una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etcétera, “no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos”; *b)* el artículo 32, inc. 2o. de la Convención Americana sobre Derechos del Hombre o Pacto de San José de Costa Rica, enuncia que los “derechos de cada persona están limitados... por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”, y la restricción de la no reelección consecutiva “resulta compatible con ese tipo de organización política”, y por ende, con el artículo 23 de la misma convención; *c)* el reconocimiento de la soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral “la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había sido elegido”; *d)* la soberanía popular ha sido preservada cuando los representantes del pueblo han sancionado una Constitución que establece aquella interdicción reelectiva.¹⁴

VIII. MODULACIÓN FAMILIAR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

El texto en vigor, como vimos (artículo 90 de la Constitución), permite que una persona intente una reelección inmediata, y demanda, para postularse a un tercer periodo, que tal individuo deje un periodo presidencial “en blanco”.

La norma constitucional nada dice en cuanto a si la esposa del jefe de Estado (o su esposo, si tal presidente es mujer) están o no comprendidos en las citadas incompatibilidades o inhabilidades constitucionales. Algunas Constituciones, en cambio, sí lo han hecho, incluso en el orden provincial argentino.¹⁵ Tal silencio puede interpretarse, en Argentina y en el orden

¹⁴ Caso *Partido Justicialista de Santa Fe*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 6/10/94, *La Ley*, Buenos Aires, 1995-A-201, y *Fallos*, 317:1195, considerando 4o.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 240, inc. 6o., de la Constitución de Honduras, que inhibe a los parientes del presidente, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, postularse para la presidencia. En sentido similar, artículo 186, inc. c), de la

nacional, como *prohibición* por razones éticas y para cumplir genuinamente con el mensaje de la norma, impeditivo de ciertos continuismos, o, en cambio, como *autorización*, si se lo entiende con criterio favorable, en la duda, al ejercicio y no a la inhibición de un derecho a postularse, como aplicación de la regla interpretativa *pro persona* o *pro homine*, o *favor libertatis*, e incluso por el principio de interpretación *expansiva* en materia de derechos humanos.¹⁶

En 2003, Néstor Kirchner fue elegido por primera vez presidente de la nación. Al concluir su periodo, en 2007, estaba constitucionalmente autorizado para presentarse de inmediato para otro, el segundo, conforme al citado artículo 90 de la Constitución. Sin embargo, postuló como candidata a su cónyuge, Cristina Fernández de Kirchner, quien [en definitiva resultó popularmente elegida por el periodo 2007-2011].^{17*} De seguirse tal práctica, podría haberse planteado una sucesión entre los componentes del matrimonio, de modo indefinido, una vez uno y otra vez el otro, periodo por periodo, alternativamente, sorteando así los posibles obstáculos de la referida cláusula. Coincidiendo con esa posible alternativa, en marzo de 2010, el entonces diputado nacional —y expresidente— Néstor Kirchner afirmó públicamente, en un acto partidario, que habría Kirchner en la presidencia por largo rato; por ejemplo, hasta 2020. En octubre de 2010, sin embargo, falleció, con lo cual la predicción quedó frustrada, al menos con el binomio matrimonial. [Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, fue reelecta en 2011, habiendo ejercido hasta 2015, para luego ocupar el cargo de vicepresidente, entre 2019 a 2023.]^{18*}

El tema ha provocado la iniciativa de ampliar una extensión del aludido artículo 90, incluyendo a parientes próximos del presidente o del vicepresidente, entre los sujetos inhabilitados para las reelecciones. La historia de la reelección presidencial, pues, no ha concluido.

IX. CONCLUSIONES. SITUACIÓN ACTUAL

El asunto de la reelección presidencial ha sacudido mucho, ocasionalmente con violencia, a la historia constitucional argentina. Ha tenido en el ámbito

Constitución de Guatemala. En Argentina, pueden citarse con restricciones parecidas, *v. gr.*, las Constituciones de las provincias de Río Negro, artículo 172, y Jujuy, artículo 127.

¹⁶ Sobre estos principios derivamos al lector a Néstor Pedro Sagüés, *La interpretación judicial de la Constitución*, 2a. ed., Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2006, pp. 211 y ss.

¹⁷ * [Modificación de Sofía Sagüés, N. del E.]

¹⁸ * [Adición de Sofía Sagüés, N. del E.]

nacional cuatro soluciones constitucionales distintas, y ha provocado, más de una vez, enmiendas constitucionales *de jure* o *de facto*, un movimiento revolucionario, hondas disputas políticas e interpretaciones controvertidas de la ley suprema.

El apetito reeleccionista ha prendido fuerte en los hábitos argentinos, generalmente asociado a tendencias populistas y caudillistas propias de un subdesarrollo político más apegado a las personas que a las instituciones. Cabe reconocer que la alternancia en la presidencia no ha sido un valor asumido por las grandes mayorías de la población, quienes gustan, con frecuencia, del continuismo en el elenco gobernante. Y éste no es un dato novedoso: registra antecedentes desde el siglo XIX, a poco de formarse Argentina. Se trata, además, de un amor compartido entre partidos de masa, enormes sectores de la comunidad y varios jefes de Estado obsesionados por permanecer en el poder al costo que fuera.

Las razones dadas para el continuismo (sea la reelección consecutiva al desempeño de un primer periodo, por uno más, sea la reelección indefinida), han transitado niveles muy diversos: soberanía popular irrestricta (*vox populi, vox Dei*), el argumento del líder clarividente, la necesidad de consumir una hazaña histórica que no permite imaginar cambios en quien la conduce, convertido así en el presidente imprescindible; el recurso al derecho comparado, no siempre manejado con honestidad intelectual o, incluso, a la luz de los derechos humanos, el alegato de no victimizar ni discriminar al presidente ya electo que desea revalidar su título con el aval de su pueblo. En el plano de las realidades, esa ideología reeleccionista no resulta convincente. De hecho, conforme la experiencia habida hasta ahora, intenta justificar una *idée fixe*, o desvelo, a menudo obcecado y monotemático, de permanencia en el poder. Un rechazo casi visceral a la idea de asumir que en la democracia la alternancia es un dato corriente y por lo común, muy saludable, importante para diferenciarla de las monarquías y de los autoritarismos.

La experiencia nacional muestra que los dispositivos constitucionales limitativos de la reelección han disminuido su vigor con la reforma de 1994, y que, además, no son absolutamente seguros. Se han ensayado, en efecto, estrategias más o menos evasivas de tales restricciones. Más todavía: nadie puede asegurar que en el futuro una exégesis manipulativa y desnaturalizadora de la Constitución no adormezca la eficacia de los recaudos exigidos por el actual artículo 90 para prohibir las posibilidades de una reelección simple e indefinida. O que, si ello fracasara, no se retorne, de ser necesario por vía de enmienda formal, al régimen de 1949, habilitante de esa modalidad.

Precisamente, a comienzos de marzo de 2011 circularon versiones en torno a una posible reforma constitucional para instituir un régimen cuasi parlamentario y permitir la reelección indefinida de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, a partir de 2015, operativo al que se denominó “Cristina eterna”. Dicha iniciativa, al menos en parte, fue auspiciada incluso por la diputada nacional Diana Conti, aunque la presidenta de la Nación la desautorizó explícitamente. La propuesta, sin embargo, [tuvo seguimiento en algunos sectores de la clase política argentina, pero no se concretó].¹⁹

Lo cierto es que, para la elección presidencial de 2015, no pudo reformarse la Constitución ni se impuso alguna interpretación —inconstitucional— permisiva de la re-reelección, motivos por los que la presidenta para entonces en ejercicio, se encontró inhibida, por el momento, para postularse para un nuevo periodo inmediato.

X. EL TEMA EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES. REMISIÓN

El presente trabajo se ha ceñido al ámbito nacional. Como Estado federal, cada provincia diseña a su turno su propio esquema en materia de reelección de su gobernador. A simple título de muestra: *i)* algunas autorizan sin tapujos la reelección indefinida, como Catamarca, Santa Cruz, Formosa, San Luis. Esta posición, lamentablemente, ha generado una patología reeleccionista preocupante.²⁰ *ii)* Otras consienten la reelección por hasta un periodo legal (Misiones), por un periodo en forma consecutiva o alternada (Entre Ríos), o por un periodo consecutivo (San Juan). *iii)* Pocas, habilitan la reelección, pero no de manera inmediata, sino dejando un intervalo o hueco de un periodo (Santa Fe, Mendoza). *iv)* En La Pampa, el gobernador puede ser reelecto por un periodo consecutivo. Para otra reelección más, debe dejar un periodo de intervalo o “hueco”. Este sistema es el más divulgado: se sigue en La Rioja, Corrientes, Buenos Aires, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Córdoba, Jujuy, Chubut, Chaco, Neuquén, Tucumán y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

¹⁹ Mariano Obarrio, “Apoyo oficial a la reelección de Gioja”, *La Nación*, 08/03/11, p. 8. [Modificación de Sofía Sagüés, N. del E.].

²⁰ “La obsesión reeleccionista”, *La Nación*, 16/01/11, p. 28. Como muestras de esa patología se recuerda allí el caso del gobernador Adolfo Rodríguez Saá, de San Luis, que ejerció su cargo desde fines de 1983 hasta fines de 2001, y el del gobernador Gildo Insfrán, de Formosa, quien en 2011 se presenta a elecciones para iniciar, de triunfar en ellas, un *sexto* periodo al frente del Poder Ejecutivo local.

En los primeros días de marzo de 2011 se hizo saber, asimismo, una propuesta de enmienda constitucional en la provincia de San Juan, a fin de permitir al gobernador un tercer periodo consecutivo de mandato. De hecho, se convocó por la Legislatura a un plebiscito para el 8 de mayo, a fin de instrumentar tal enmienda.²¹ Realizado el mismo, hubo una cuota de ausentismo al comicio del 30%. Respecto de los votos emitidos, el 65% aprobó el cambio. Para voces de la oposición, ello significó que en realidad solamente el 35% de los electores la consintió, pero como los ausentes no son tenidos en cuenta, la modificación constitucional quedó consumada.²²

[El texto constitucional sanjuanino fue ponderado recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo que le permitió pronunciarse en contra a la viabilidad de la figura de la reelección indefinida del gobernador, en el marco del artículo 175 de la Constitución provincial. El caso fue llevado ante ella cuestionando la decisión del Tribunal Electoral local conforme a la cual el límite de tres mandatos consecutivos rige exclusivamente para el mismo cargo.

El máximo tribunal argentino²³ sostuvo que la interpretación del artículo 175 de la Constitución de San Juan efectuada por el Tribunal Electoral local se encontraba en franca contraposición con la pauta republicana consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Nacional, pues una persona podría desempeñarse como gobernador y vicegobernador de manera consecutiva, e indefinida; es decir, podría ejercer el mismo cargo durante uno, dos o tres mandatos consecutivos e inmediatamente después desempeñar el otro cargo del binomio, también por uno, dos, o tres mandatos consecutivos, repitiendo el ciclo de manera indefinida.²⁴

Agregaron, en la línea de la Opinión Consultiva 28-21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²⁵ que

²¹ Mariano Obarrio, *ob. cit.* en la nota 17, p. 8. La convocatoria a plebiscito para el 8 de mayo de 2011 ha provocado dudas sobre su constitucionalidad, puesto que la Constitución de la Provincia de San Juan (artículo 277), si bien admite ese procedimiento para reformar un artículo de la misma, dispone que el comicio populares se realiza “en oportunidad de la primera elección que se realice”. Esta frase da a entender que la consulta tiene que practicarse no en un acto especial y separado, sino conjuntamente con la primera elección que tenga lugar, según la Constitución.

²² *La Nación*, Buenos Aires, 9/5/11, p. 1.

²³ CSJN Evolución liberal y otro c/ San Juan provincia de s/Amparo, *Fallos* 346:543.

²⁴ *Fallos*: 346:543, voto de los jueces Rosatti y Maqueda.

²⁵ Opinión consultiva oc-28/21 del 7 de junio de 2021, solicitada por la República de Colombia la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos.

Las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas.²⁶

En su voto, el juez Rosenkrantz, quien citó en efecto tal Opinión Consultiva, concibió a la restricción a la reelección como un límite al federalismo, al señalar que

No es posible otorgar carácter absoluto a la potestad provincial de organizar libremente sus instituciones y permitir la elección de cualquier candidato de preferencia de sus ciudadanos con independencia del número de veces que hubiese desempeñado determinado cargo con anterioridad pues ello supondría que las reelecciones, aun las indefinidas, deberían estar siempre permitidas; a su vez, concebir de modo absoluto las limitaciones al poder ínsitas en algunas concepciones del sistema republicano podría llevar a prohibir siempre y en todo caso las reelecciones: ninguna de estas afirmaciones es verdadera en el marco constitucional argentino.²⁷

El tema continúa revistiendo especial trascendencia, ya que se encuentra pendiente de decisión ante el máximo tribunal argentino una causa en la que se discute la validez de una norma provincial en cuyo marco se habilita la reelección indefinida, y que ha dado a lugar a que una persona ocupe el Poder Ejecutivo de dicha provincia por varias décadas de manera ininterrumpida].*

²⁶ *Fallos*: 346:543, voto de los jueces Rosatti y Maqueda.

²⁷ *Fallos*: 346:543, voto del juez Carlos Rosenkrantz.

* [Adición de Sofía Sagüés, N. del E.].

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BOLIVIANO*

José Antonio RIVERA S.

SUMARIO: I. *Algunas reflexiones necesarias sobre la reelección presidencial.* II. *El Estado boliviano y los principios fundamentales sobre los que se configura el ejercicio del poder político.* III. *El sistema de gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.* IV. *La reelección presidencial en la historia republicana de Bolivia.* V. *La reelección presidencial en la Constitución vigente.* VI. *La aplicación de la norma constitucional con pretensiones de perpetuación en el poder.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

La reelección, entendida por Dieter Nohlen¹ como “la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un periodo previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho”, en el caso del presidente de la República, en América Latina ha generado y aún genera un amplio debate que no ha sido cerrado.

En efecto, dadas las consecuencias que genera o podría generar la reelección presidencial en el sistema político y en el ejercicio del gobierno, en casi la totalidad de los Estados latinoamericanos se ha generado, y aún se sostiene, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva y la negativa o prohibitiva.

* Una versión anterior con el mismo título fue publicada en *Iuris tantum. Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12, (julio) 2011, pp. 10-29, disponible en: <http://www.scielo.org/bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹ Nohlen, Dieter, “La reelección”, en *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros, 1998, pp. 140 y ss.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular, lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el presidente de la República reelegiéndolo en el cargo, pues será el pueblo el que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no de acuerdo con el resultado de la gestión desarrollada por el presidente. Como señala Sartori,² quienes sustentan esta posición argumentan que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados y no reelegir a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio.

Al respecto, fueron y aún son destacables los argumentos que expuso Hamilton³ en *El Federalista* cuando señaló que la reelección “es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentra motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo”. Sobre la prohibición de la reelección presidencial, Hamilton⁴ expresó su posición adversa, en razón a que —en su criterio— la exclusión de la posibilidad de reelección produciría resultados más perniciosos que saludables, pues según él “...la exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente... privaría a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones”.

Es importante destacar que los partidarios de la reelección, para sustentar su posición, exponen también los siguientes argumentos en contra de la prohibición de la reelección presidencial: *a)* el que los presidentes de un solo periodo pronto se debilitan políticamente, ya que no les es posible asegurar estabilidad y protección futura a sus partidarios, y *b)* el que los presidentes reformistas, que están preocupados por quién los podría suceder, desean indebidamente apresurar el fin de su periodo, lo que se refleja negativamente en el resultado de la gestión pública.

En cambio, la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político; a partir de ello se expresan dos argumentos importantes.

² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 191

³ Hamilton, Madison y Jay, “Artículo 72”, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 308 y ss.

⁴ *Idem*.

El primero, que considera a la reelección presidencial como una infracción al principio republicano de la alternabilidad, ya que —en su criterio— genera un indebido continuismo de un presidente y su proyecto político en el poder, cerrando las posibilidades de cambio de dirección y proyecto político en la conducción del Estado, agravándose la situación con la concentración del poder político en el presidente de la República, con lo que peligrosamente se crean las condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El segundo, que considera que la reelección da lugar a un indebido “ventajismo” electoral a favor del presidente de la República en ejercicio que va a la reelección, en desmedro de los otros candidatos o postulantes, pues, como señala Sartori,⁵ los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su periodo haciendo campaña para su reelección, situación que se agrava en la medida en que éstos ponen a su servicio los bienes del Estado, con lo que sacan ventaja con relación a los otros postulantes, lo que afecta seriamente al principio de la igualdad en las elecciones, colocando en situación de desventaja electoral a los otros candidatos. Al margen del debate resumidamente reflejado, cabe señalar que en América Latina la imposición de restricciones a la reelección presidencial es tradicional; ello, por diversas razones, de las que las principales son las siguientes:

Primero, porque en esta región los Estados adoptaron el sistema presidencialista de gobierno con matices más o matices menos. En casi todo el continente americano los Estados cuentan con este sistema, lo que da lugar a que el poder de conducción del Estado se concentre en el presidente de la República, quien concentra las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno, y jefe del partido político, frente o alianza política con el que llega al poder.

Segundo, debido a la falta de lealtad constitucional de los gobernantes y la ausencia de cultura constitucional en los ciudadanos, la reelección presidencial, en la mayoría de los casos, no se ha manejado con una convicción y compromiso democrático, pues se ha utilizado para concentrar el poder político en la persona del presidente de la República, con grave afectación del principio de separación de funciones y la independencia de los demás órganos del poder constituido, los que resignan su independencia a favor del Ejecutivo, y más propiamente a favor del caudillo que ejerce el cargo de presidente de la República; con ello se menoscaban los sistemas de controles del ejercicio del poder, tanto los controles jurisdiccionales como los controles políticos.

⁵ *Ibidem*, p. 191.

Tercero, porque detrás de la reelección presidencial no siempre está presente el sano propósito de dar continuidad a una buena gestión lograda por el presidente de la República, sino las ansias de perpetuación en el ejercicio del poder político, atentando contra el principio republicano de la alternabilidad.

Las razones mencionadas han obligado a los Estados latinoamericanos a producir diferentes fórmulas para restringir las ansias de perpetuación en el poder y garantizar la alternabilidad en el ejercicio del gobierno; se pueden identificar hasta tres tipos:

- 1a. Fórmula cerrada: aquella en la que los Estados, a través de su Constitución, han prohibido la reelección inmediata del presidente de la República; sin embargo, se permite que pasado un periodo constitucional desde la conclusión de su mandato el expresidente puede postularse a una nueva elección.
- 2a. Fórmula intermedia: aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata, pero con la restricción de que sea la única, sin opción alguna a una posterior reelección o elección con un periodo de prohibición de por medio.
- 3a. Fórmula permisiva: aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata con posibilidades de una nueva elección después de transcurrido cierto tiempo.

En definitiva, el tema de la reelección presidencial, como sostiene Sartori,⁶ “no es un problema que tenga la misma solución para todos los países”, por lo que cada Estado tiene que optar por preservar dogmáticamente el principio de la alternabilidad y prohibir absolutamente la reelección, o por preservar el principio de la extensión del buen gobierno y permitir la reelección sin restricciones de naturaleza alguna; o, en su caso, optar por una fórmula intermedia; ello, dependiendo de su realidad política, social, económica y cultural.

II. EL ESTADO BOLIVIANO Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE SE CONFIGURA EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO

Para una mejor comprensión del tema de la reelección presidencial en Bolivia, resulta necesario referirse previamente a la naturaleza del Estado boliviano y a los principios sobre los que se configura.

⁶ *Op. cit.*, p. 192.

En ese cometido, cabe señalar que la norma prevista por el artículo 1 de la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, caracteriza a Bolivia como un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías; fundado en la pluralidad y en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

Como se podrá advertir, el Constituyente boliviano ha adoptado un modelo de organización política, social, económica y cultural muy particular, sobre la base de la afirmación de la identidad cultural, de la naturaleza plurinacional y de la voluntad de la descolonización.

En consecuencia, Bolivia, en cuanto a la distribución territorial del poder político, es un Estado unitario con descentralización bajo la modalidad de las autonomías. Respecto a su organización económica y la adopción de políticas de orden social, es un Estado social. Con relación al régimen jurídico, es un Estado constitucional de derecho. Respecto a su estructura social y cultural, es un Estado plurinacional. Finalmente, respecto a los sistemas de participación de la sociedad civil en el ejercicio del poder político, es un Estado comunitario.

Uno de los elementos caracterizadores del nuevo modelo de organización política es que se trata de un Estado democrático, lo que significa que los titulares 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. Implica también 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 como el referéndum popular, la planificación participativa, así como el control social y la iniciativa legislativa.

Es importante recordar que, según la doctrina del derecho constitucional, el Estado democrático tiene como elementos cualificadores 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; *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, y 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.

En este Estado democrático, el ejercicio del poder político está configurado sobre la base de los valores supremos, consagrados por el artículo 8.II de la Constitución, así como sobre la base de los principios fundamentales, de los que los más importantes, a los fines del presente estudio, son los siguientes:

1. Principio de la soberanía popular

Conocido también como el principio democrático, significa la pertenencia del poder político al pueblo, lo que supone que el pueblo se constituye en el origen y fuente de legitimación del poder público.

En consecuencia, el poder político del Estado emana del pueblo, el que, en un sistema democrático representativo y participativo, de un lado, delega su ejercicio a sus mandatarios y representantes mediante elecciones libres, pluralistas, igualitarias y ampliamente informadas, y, de otro, interviene en la toma de decisiones políticas expresando su voluntad política ante las consultas efectuadas por el gobierno.

La norma prevista por el artículo 7o. de la Constitución 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”.

La jurisprudencia constitucional establecida en la SC 064/2004, del 8 de julio, ha conceptualizado el principio de la soberanía popular de la siguiente forma:

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.

2. *Principio de separación de funciones*

Este principio supone la distribución de las funciones estatales entre los diferentes órganos del poder constituido, de manera 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, sobre la base de la coordinación e interrelación de funciones.

La idea de la separación de funciones es que el ejercicio del poder político se encomiende a diferentes órganos y, paralelamente, se establezcan mecanismos de controles mutuos o recíprocos entre los diferentes órganos y al interior de cada uno de ellos.

Este principio está expresamente proclamado por el artículo 12.I de la Constitución vigente, que de manera expresa dispone lo siguiente: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”; como resguardo de este principio, el párrafo tercero del artículo 12 de la Constitución expresamente dispone lo siguiente: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí”.

Con relación al principio de separación de funciones, la jurisprudencia constitucional establecida en la SC 491/2003-R, del 15 de abril, ha definido 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 competencia 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, el Poder Constituyente, a través de las normas previstas en la Constitución, ha asignado a cada uno de los tres poderes del Estado funciones y potestades específicas, delimitando claramente sus ámbitos de competencias. Así, al Poder Legislativo le ha asignado la potestad legislativa, de control y fiscalización; al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria, administrativa y ejecutiva; y, al Poder Judicial la potestad jurisdiccional.

De otro lado, la jurisprudencia constitucional establecida en la Declaración Constitucional DC 001/2006, del 16 de enero, señala lo siguiente:

...el principio de la separación de funciones o de los poderes del Estado surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales, orientada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los gobernados; por esa razón, se decide separar el ejercicio del poder público entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente. En consecuencia, el principio de la separación de funciones o de los poderes del Estado significa que las diferentes funciones inherentes al ejercicio del poder del Estado son distribuidas a los distintos órganos, los que ejercen el poder público sobre la base de la coordinación e interrelación de funciones.

III. EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Al nacer a la vida republicana, el Estado boliviano adoptó el sistema de gobierno semiparlamentario, ya que según la norma prevista por el artículo 77 de la Constitución de 1826, el gobierno se ejercía a través de un jefe de Estado, función que recaía en el presidente vitalicio e irresponsable de sus actos y decisiones, y un jefe de gobierno o de gabinete, cargo que recaía en el vicepresidente del Estado, designado por el presidente de la República, con aprobación del Parlamento; el jefe de gobierno era responsable de los actos del gobierno conjuntamente con los ministros de Estado, y políticamente responsable ante el órgano Legislativo.

Desde la reforma constitucional de 1831, Bolivia adoptó el sistema de gobierno presidencialista, que se ha mantenido con diferentes matices en las veinte reformas constitucionales encaradas durante los siglos XIX, XX y el presente, ya que se concentró en el presidente de la República todo el poder político en la conducción del Estado, pues por previsión constitucional fue y es a la vez el jefe de Estado y jefe de gobierno; su investidura deriva directamente de la voluntad ciudadana expresada en las elecciones populares por voto directo; por lo tanto, no tiene responsabilidad política ante el Congreso Nacional, lo que significa que éste no podía ni puede destituirlo del cargo; en contrapartida, el presidente de la República tampoco podía ni puede disolver el Congreso Nacional.

En la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009 se ha mantenido el sistema de gobierno presidencialista, pues según las normas previstas

por los artículos 165 y 172, es el presidente del Estado el que representa al Estado boliviano ante la comunidad internacional; por lo tanto, asume la dirección de la política externa e internacional del Estado; también es él quien asume la máxima jefatura del Estado y la jefatura de gobierno, ya que es él quien propone y dirige las políticas de gobierno y de Estado, dirige la administración pública y coordina la acción de los ministros de Estado, a cuyo efecto designa, remueve o destituye, sin ninguna participación o intervención de la Asamblea Legislativa Plurinacional; por añadidura, por previsión expresa del artículo 176 de la Constitución, uno de los requisitos para ser designado ministro de Estado es no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que supone una incompatibilidad de la función de ministro de Estado con la función de parlamentario.

Es importante señalar que si bien es cierto que entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Constitución en su artículo 158.18^a, con una imprecisa redacción, consigna la de interpelar y censurar a los ministros de Estado, y que la censura implicará la destitución de esa autoridad, no es menos cierto que no es directamente la Asamblea Legislativa Plurinacional la que destituye, sino es el presidente, como jefe de Estado, quien lo destituye y, en su caso, le ratifica la confianza. No podría interpretarse de otra manera la norma prevista por el artículo 158.18^a de la Constitución, ya que tomando en cuenta que los ministros de Estado son designados por el presidente sin el voto de confianza de la Asamblea Legislativa Plurinacional, no resultaría coherente que los ministros de Estado tengan responsabilidad política directa ante el Parlamento, de manera que éste pueda destituirlos directamente desconociendo la voluntad política del presidente del Estado.

El presidente del Estado tiene potestad cuasi legislativa, al estarle reconocida la iniciativa legislativa y la potestad de promulgar la ley sancionada por el Legislativo; por otro lado, posee la potestad de veto al proyecto de ley sancionado por el Legislativo; así está previsto por el artículo 163.10) de la Constitución; además de ello, para el caso que la Asamblea Legislativa Plurinacional rechace el veto, el presidente del Estado tiene legitimación activa para impugnar la ley mediante la acción de inconstitucionalidad abstracta; pero en contrapartida, el órgano Legislativo no tiene potestad de influir en la conformación del gabinete ministerial; si bien es cierto que puede ejercer control sobre el accionar de los ministros de Estado por vía de peticiones de informe, y, en su caso, la interpelación que podría concluir en una censura que implicará la destitución del ministro censurado, ello no significa necesariamente una crisis de gabinete, pues siendo potestad exclusiva del presidente del Estado la designación y remoción de los ministros

de Estado, éste podría rechazar la censura y ratificar en el cargo al ministro censurado, por consiguiente, continuar con la política errónea que motivó la censura.

IV. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA REPUBLICANA DE BOLIVIA

La reelección presidencial, introducida en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, no es un tema nuevo en la vida institucional de Bolivia, pues fue introducida al sistema constitucional del Estado en diferentes épocas, aunque con resultados nada positivos para la institucionalidad democrática y la estabilidad política, ya que los presidentes reelectos, en la mayoría de los casos, fueron depuestos por vía del golpe de Estado.

Bolivia, al constituirse en un Estado independiente, libre y soberano, se constituyó en una República, lo que significa que adoptó un sistema político caracterizado por tener su base en la representación de toda su estructura mediante el derecho a voto; vale decir que el pueblo constituía la raíz última de la legitimidad y soberanía del sistema político adoptado por el Estado.

Cabe recordar que según la doctrina constitucional, la República democrática moderna tiene las siguientes características:

- 1) La ausencia de dinastías y de derecho hereditario al gobierno, puesto que en el sistema republicano cualquier persona, sin más restricción que las condiciones y los requisitos previstos por la Constitución y las leyes, puede acceder al ejercicio del gobierno; ello implica que uno de los principios configuradores del ejercicio del gobierno es la alternabilidad.
- 2) El ejercicio del poder político está sometido a la condición básica de la legitimación democrática, lo que implica que todo el poder político y la función pública deriva de la voluntad ciudadana expresada directa o indirectamente, de manera que todos los servidores públicos deben contar con la legitimación democrática de ejercicio, sea directa o indirecta, además de la legitimación de origen que deriva de la Constitución.
- 3) Libre acceso a las funciones públicas para todos los ciudadanos, con la única condición de reunir y cumplir con los requisitos y condiciones de la capacidad e idoneidad.
- 4) La responsabilidad de los actos en el ejercicio del gobierno, lo que significa que los gobernantes y los servidores públicos deben respon-

der de sus actos realizados ante el Estado y sus mandantes; responsabilidad de orden político, que deriva del incumplimiento de sus promesas electorales o los errores políticos en la conducción del Estado, y de orden jurídico, que deriva del incumplimiento o la infracción de las normas previstas por la Constitución y las leyes.

- 5) El límite temporal al ejercicio de los cargos gubernamentales y la alternabilidad en el ejercicio del gobierno, sumada a las atribuciones limitadas por la Constitución y las leyes orgánicas.
- 6) Finalmente, los bienes del Estado son patrimonio de la comunidad en general, no de disponibilidad del gobernante. Los bienes de la comunidad política son inviolables, inalienables e imprescriptibles.

Este sistema político fue conservado en las diecinueve reformas constitucionales encaradas en los siglos XIX, XX y el primer quinquenio del siglo XXI; sin embargo, en la última reforma constitucional, que fue encarada por la Asamblea Constituyente, se determinó modificar este sistema político para sustituirlo por un Estado plurinacional; ello como expresión de la afirmación de la identidad cultural, de la esencia de lo plurinacional y de la descolonización que caracteriza al actual proceso de cambios estructurales que se vienen encarando.

En efecto, en la reforma constitucional antes referida la Asamblea Constituyente ha resuelto eliminar la República como la base de organización del sistema político del nuevo Estado; ello es posible constatar en el cuarto párrafo del preámbulo del proyecto de Constitución, en el que se proclama expresamente lo siguiente:

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Ahora bien, en contraste al sistema político republicano adoptado por el Estado, lo que implicaba el respeto al principio de alternabilidad en el ejercicio del gobierno, en la Constitución de 1826 el Constituyente se inclinó por reconocer el carácter vitalicio del mandato del presidente de la República. En efecto, por previsión del artículo 77 de la Constitución, el presidente de la República tenía un mandato vitalicio y estaba exento de

toda responsabilidad política y jurídica; en cambio, el vicepresidente era responsable políticamente de sus actos ante el órgano Legislativo.

El sistema constitucional configurado por la Constitución Bolivariana no terminó de ser implementado, ya que debido a una serie de conflictos internos, Antonio José de Sucre renunció al cargo de presidente de la República, se realizaron designaciones provisorias, se produjo un golpe de Estado y los gobiernos provisorios gobernaron mediante decretos, desconociendo la Constitución. El presidente provisorio Andrés de Santa Cruz, en mayo de 1829, dictó el Estatuto provisional para sustituir la Constitución, posteriormente en 1831 hizo aprobar en la Asamblea Constituyente la nueva Constitución.

Mediante la reforma constitucional de 1831, se adoptó el sistema de gobierno presidencialista, pues el presidente de la República detentaba la condición de jefe de Estado y jefe de gobierno; éste era elegido por voto popular con un periodo de cuatro años, conducía el Estado con la colaboración de los ministros de Estado designados por él y no tenía responsabilidad política ante el Parlamento. En esta reforma constitucional se introdujo el derecho a la reelección del presidente y del vicepresidente de la República; así lo determinaba el artículo 70 de la Constitución. La reelección introducida no tuvo limitación alguna, de manera que los altos dignatarios podían ser reelegidos las veces que así lo desearan, con la única salvedad de que tenían que lograr el respaldo popular en las urnas para que los reeligieran.

Debido a la inestabilidad política que caracterizó la vida republicana de Bolivia y el fracaso de la Confederación peruano-boliviana, se produjo un golpe de Estado, que depuso al presidente Andrés de Santa Cruz, habiendo accedido al poder José Miguel de Velasco, dando lugar a que se reformara la Constitución en 1839.

En la referida reforma constitucional, el Constituyente eliminó la reelección presidencial, y fijó el periodo de mandato del presidente de la República en cuatro años; además, se convirtió en cláusula pétrea la norma prevista por el artículo 75 de la Constitución, que previó la no reelección presidencial, ya que prohibió reformar esa norma, prohibición que abarcaba hasta que haya cesado en sus funciones el presidente de la República, en cuyo periodo se hubiera iniciado la reforma; dicha norma ponía freno a las pretensiones del presidente de la República en ejercicio que, tentado por el poder, hubiera intentando iniciar una reforma para lograr la reelección.

Fruto de la inestabilidad política, luego de un golpe de Estado que derrocó al presidente José María Achá, en 1864 se constituyó un gobierno provisorio a la cabeza del general Mariano Melgarejo, que el 10. de diciembre de 1867 emitió el Decreto de Convocatoria a la reunión de la Asamblea Na-

cional para el 6 de agosto de 1868. Reunida la Asamblea Nacional, por Ley del 7 de agosto de 1868, se declaró Constituyente, y procedió a reformar la Constitución, de manera que el 1o. de octubre de 1868 fue sancionada la nueva Constitución, en la que se introdujo nuevamente el derecho a la reelección del presidente de la República por otro periodo constitucional, mismo que fue fijado en cuatro años; así lo determinó el artículo 66 de la Constitución. De la norma constitucional referida se infiere que la reelección era permitida por única vez; lo que no se definió fue si pasado otro periodo constitucional después de cumplir el mandato luego de la reelección, el ciudadano que ejerció la función de presidente de la República podía postularse a una nueva elección.

Luego de ser derrocado el presidente Mariano Melgarejo, el presidente provisorio Agustín Morales, por Decreto del 6 de febrero de 1871, convocó a Asamblea Constituyente, que se reunió a partir del 18 de junio hasta sancionar la nueva Constitución, que fue promulgada el 9 de octubre de 1871. En la nueva Constitución se volvió a eliminar la reelección presidencial; así lo determinó el artículo 69, y se fijó el periodo de mandato en cuatro años sin derecho a la reelección inmediata, pero dejó abierta la posibilidad para que el ciudadano que ejerció el cargo pudiera volver a postular a una elección pasado un periodo constitucional desde que feneció su mandato.

La prohibición de la reelección presidencial introducida en la reforma constitucional de 1871 se mantuvo incólume a pesar de las reformas constitucionales realizadas en 1878, 1880, 1938, 1945 y 1947.

Después de la revolución nacional de 1952, en la que se encararon reformas estructurales al Estado, el líder de la revolución Víctor Paz Estensoro asumió por segunda vez la presidencia de la República el 6 de agosto de 1960 y procedió a realizar ajustes al proceso. El Congreso Nacional constituido en las elecciones de 1960 se declaró en Congreso extraordinario en 1961 y procedió a reformar la Constitución para constitucionalizar las medidas que fueron adoptadas con la revolución nacional de 1952; además de ello, introdujo nuevamente el derecho a la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, dejando expresamente previsto que podrán postular a la reelección sin previa renuncia a sus funciones, cumplido el segundo periodo no podrán postular a una nueva reelección sino pasados cuatro años desde la conclusión de su mandato; así lo previó el artículo 87 de la Constitución. Con la reforma constitucional referida logró su reelección a la presidencia de la República Víctor Paz Estensoro.

En noviembre de 1964, mediante un golpe de Estado, fue depuesto de sus funciones el presidente Víctor Paz Estensoro, y al efecto se constituyó una Junta de Gobierno integrada por los generales René Barrientos Ortu-

ño⁷ y Alfredo Ovando Candía. La Junta convocó a elecciones generales a realizarse en 1966. En ella se postuló el general René Barrientos Ortuño, quien resultó vencedor. El Congreso Nacional conformado mediante las elecciones de 1966 se constituyó en Congreso extraordinario, y procedió a reformar la Constitución. La nueva Constitución se promulgó el 2 de febrero de 1967. En esta reforma constitucional se eliminó la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, y dejó abierta la posibilidad de que una vez transcurridos cuatro años de la conclusión de su mandato estos últimos pudieran postularse a una nueva elección; así lo dispuso el artículo 87 de la Constitución.⁸

De la relación histórica que precede se pueden extraer las siguientes conclusiones preliminares.

Primera, que entre 1831 a 1967 se realizaron reformas de la Constitución sin respetar el procedimiento de reforma constitucional previsto por la ley fundamental, pues se efectuaron a través de procedimientos extraconstitucionales a instancia de los caudillos de turno, cuyo objetivo principal no fue el modernizar el sistema constitucional, sino el legitimarse en el poder político adquirido por vías no democráticas, especialmente en aquellas en las que se introdujo la reelección del presidente de la República, salvo el caso de la reforma constitucional de 1961, en la que el presidente democráticamente elegido hizo introducir la reelección, pero por mecanismos inconstitucionales.

Segunda, salvo en la primera Constitución,⁹ en las reformas constitucionales se impuso la restricción a la reelección presidencial inmediata, salvo en contados periodos, de manera que se puede afirmar que en el sistema constitucional boliviano hubo tres variantes: *a)* la primera, de la reelección sin restricciones, prevista por la Constitución de 1831; *b)* la segunda, de la reelección inmediata por una sola vez, con posibilidades de una nueva elección pasado otro periodo constitucional computable a partir de la reelección (Constituciones de 1868 y 1961); *c)* la no reelección inmediata, pero la posibilidad de una nueva elección pasado un periodo constitucional desde el cumplimiento del mandato constitucional (Constituciones de

⁷ Este militar fue elegido y fungido en el cargo de vicepresidente de la República junto a Víctor Paz Estensoro; sin embargo, fue protagonista de la revuelta militar que derrocó al presidente de la República e instauró un régimen *de facto*.

⁸ [El artículo 87 de la Constitución de 1967 preveía lo siguiente: “El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un periodo constitucional”, adición del propio autor, N. del Ej].

⁹ Es importante recordar que en la Constitución Bolivariana de 1826 se previó el mandato vitalicio del presidente de la República.

1839, 1843, 1851, 1861, 1871, 1878, 1880, 1938, 1931, 1945, 1947, 1967, las reformas de 1994 y 2004).

V. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Desde la reforma constitucional de 1967, en la que se introdujo la prohibición de la reelección inmediata del presidente de la República, en el proceso constituyente que encaró Bolivia entre 2007 y 2009, recién se puso en la mesa del debate el tema. Está claro que la reelección inmediata del presidente de la República generó en el pasado y genera en el presente resistencia en determinados sectores sociales, principalmente en las fuerzas políticas y sociales opositoras al gobierno; ello, por la desconfianza en los gobernantes de turno, de quienes sospechan que podrían pretender perpetuarse en el poder concentrando el ejercicio del poder político y transitando del régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El debate no fue abierto y sostenido; ello, debido a dos razones. La primera, porque las fuerzas políticas y sociales en función de gobierno no plantearon de manera clara y abierta su deseo de introducir la permisión de la reelección inmediata para el presidente y el vicepresidente del Estado. La segunda, porque el tema fue relegado por otros de mayor trascendencia política para el Estado, tales como la adopción de un nuevo modelo de Estado, la integración de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos al sistema constitucional, la recuperación de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza social y la descentralización política bajo la modalidad de autonomías.

Sin embargo, a pesar de no haber sido objeto de un amplio y profundo debate político y jurídico, la reelección presidencial inmediata ha sido introducida a la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009.

El artículo 168 de la Constitución expresamente prevé lo siguiente: “El periodo de mandato de la presidenta o del presidente y de la vicepresidenta o del vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”. De la disposición constitucional glosada se puede inferir que el tema de la reelección presidencial ha merecido el siguiente tratamiento:

En primer lugar, la reelección presidencial inmediata no es amplia e irrestricta; al contrario, está reducida a una sola vez, por lo que la reelección inmediata continua está proscrita en el sistema constitucional boliviano vigente.

En segundo lugar, el presidente del Estado que decida postularse a la reelección no está obligado a renunciar previamente al cargo; ello se infiere de la interpretación del texto normativo aplicando el principio de la concordancia práctica y armonizando con la norma prevista por el artículo 238.3) de la Constitución, por cuyo mandato “No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: Quienes ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, que no hayan renunciado a éste, al menos tres meses antes al día de la elección, *excepto el presidente y el vicepresidente de la República*”.

[En tercer lugar, se impone la restricción a la reelección continua inmediata; no se define expresamente si la o el ciudadano que ejercieron el cargo de presidente o vicepresidente del Estado, habiendo ejercido el cargo por el periodo de diez años continuos, fruto de la reelección continua inmediata, pueden postularse nuevamente al cargo con un periodo constitucional de por medio].¹⁰

Con la reforma constitucional referida, el Constituyente boliviano se ha posicionado en la corriente positiva o permisiva de la reelección presidencial sobre la base del principio de la extensión del buen gobierno, lo que supone que permite la extensión de un gobierno que en el escrutinio popular es calificado como bueno, permitiendo la continuidad de la gestión y las políticas públicas implementadas.

Queda claro que la reforma constitucional objeto de análisis tiene su lado positivo, y también el negativo.

En cuanto a los efectos positivos, se puede señalar que la reforma permitirá al pueblo recompensar al buen gobernante con la reelección, ya que al aprobar la gestión de este último posibilitará recuperar la experiencia y conocimiento en el manejo y conducción del Estado del ciudadano reelegido, con lo que se permitirá la continuidad del sistema político y las políticas públicas implementadas.

En lo que se refiere a los efectos negativos, cabe referir que se abre el riesgo de la búsqueda de la perpetuación en el poder político de quien ejerce el cargo de presidente del Estado, exacerbando el caudillismo que genera el sistema de gobierno presidencialista; por otro lado, se genera el riesgo del ventajismo electoral a favor del presidente del Estado en ejercicio que se postulará a la reelección frente a los otros postulantes al cargo, lo que en la práctica da lugar a un mal uso de los recursos del Estado y a la extrema politización de la gestión en el último año de mandato, cerca a las elecciones.

¹⁰ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

VI. LA APLICACIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL CON PRETENSIONES DE PERPETUACIÓN EN EL PODER

Como se tiene referido, si bien el tema de la reelección presidencial no fue suficiente y abiertamente debatido, pero tuvo observaciones y resistencia de parte de las fuerzas políticas de oposición, por lo que fue objeto de un acuerdo político orientado a impedir que el presidente del Estado, [del momento en que se realizó la reforma constitucional, Evo Morales Ayma, pretendiera perpetuarse en el poder].¹¹

Como resultado del acuerdo político, se introdujo una disposición transitoria en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, aunque con una redacción que no expresa a cabalidad el acuerdo político y el objetivo para el cual fue incluida la disposición transitoria, que según registró la prensa era el evitar que el presidente Evo Morales Ayma acceda al cargo en un tercer periodo constitucional.

La disposición transitoria primera, en su párrafo segundo, de manera expresa preveía lo siguiente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Según la disposición transitoria glosada, los mandatos constitucionales que fueron conferidos por el pueblo, a través de elecciones, al presidente y al vicepresidente del Estado, a los representantes nacionales, los alcaldes municipales, a los concejales municipales y a las demás autoridades electas con anterioridad a la vigencia de la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, serían considerados como el primer periodo constitucional a los fines de la reelección, de manera que podrán ser reelegidos inmediatamente, pero por una sola vez.

Cabe aclarar que la disposición transitoria es fruto de un acuerdo político, y tiene su antecedente en una cláusula de restricción prevista por la Constitución reformada, cuyo artículo 23 I.V de manera expresa preveía lo siguiente: “Cuando la enmienda sea relativa al periodo constitucional del presidente o vicepresidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente periodo constitucional”. Se trata de una norma que restringía la aplicación inmediata de una reforma relacionada con el cambio del periodo constitucional. Ahora bien, la norma prevista por el artículo 168 de la Constitución vigente ha modificado la norma prevista por el artículo 87.I de la ley fundamental anterior, que definía el periodo constitucional impro-

¹¹ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

rrogable del presidente de la República con la prohibición de la reelección inmediata; por lo tanto, se trata de una modificación vinculada al periodo constitucional del presidente y del vicepresidente del Estado, toda vez que introduce la reelección inmediata; en consecuencia, la norma debió entrar en vigencia en el siguiente periodo constitucional al que se realizó la reforma, vale decir en el periodo que corre entre 2010 y 2015, lo que hubiera significado que al presidente Evo Morales Ayma no le era aplicable el derecho a la reelección por haber sido elegido bajo una norma constitucional que prohibía la reelección inmediata, sino al presidente del Estado que sea elegido con la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009. Empero, con el acuerdo político se allanó el camino para que el presidente del Estado pueda postularse inmediatamente a la reelección, pero con el límite de que este mandato obtenido en las elecciones de diciembre de 2009 constituye ya el mandato de reelección, lo que supone que no se podrá presentar a una nueva elección inmediata a la conclusión de su mandato constitucional.

Cabe advertir que la disposición transitoria primera, en su párrafo segundo, no condiciona su aplicación a que el presidente y el vicepresidente del Estado, o cualquier autoridad democráticamente elegida, tenga que haber concluido su periodo constitucional para que se compute como un periodo constitucional a los fines de su reelección inmediata.

En franca inobservancia del acuerdo político y lo previsto por la disposición transitoria primera de la Constitución [la organización política en función de gobierno, sobre la base de una denominada estrategia “envolvente” diseñada por el entonces vicepresidente del Estado Álvaro García Linera, aplicando su mayoría parlamentaria aprobó una Ley de “Aplicación Normativa”, mediante la cual materialmente se modificó el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Constitución, para habilitar a una segunda reelección presidencial continua inmediata al presidente y vicepresidente en ejercicio.

Para una cabal comprensión de cómo se manipuló la normativa para habilitar a una segunda reelección del presidente y vicepresidente del Estado, cabe señalar que el ciudadano Evo Morales Ayma fue elegido presidente del Estado en diciembre de 2005, y asumió el cargo en enero de 2006 por un periodo de cinco años].¹² Conforme a la norma prevista por el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Constitución, el mandato asumido en enero de 2005 a diciembre de 2009 constituye el primer periodo constitucional del presidente Evo Morales Ayma. Como quiera que

¹² [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

a través del acuerdo político plasmado en la disposición transitoria primera de la Constitución se lo ha habilitado para que pueda postularse a la reelección inmediata, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas para diciembre de 2009, en las que, con una alta votación popular, fue reelegido presidente del Estado, y asumió el cargo en enero de 2010, de manera que éste resulta ser su segundo mandato constitucional [que fenecía en enero de 2015].

En consecuencia, realizando una correcta interpretación constitucional de las normas previstas por el artículo 168 y el segundo párrafo de la disposición transitoria primera de la Constitución, se puede concluir que en las elecciones de 2015 el presidente de ese entonces, Evo Morales Ayma, no tenía derecho a postularse a una nueva reelección para el periodo constitucional 2015-2020, pues era ya una segunda reelección.¹³

[Como parte de la estrategia “envolvente”, la organización política en función de gobierno, utilizando la mayoría calificada de dos tercios de votos que tenía en el órgano Legislativo, logró que se sancionara y promulgara la Ley de Aplicación Normativa, del 20 de mayo de 2013, previa declaración de constitucionalidad del proyecto de ley por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el que, ejerciendo el control previo de constitucionalidad, emitió la Declaración Constitucional 0003/2013, del 25 de abril de 2013, declaró la constitucionalidad del artículo 4o. de la referida Ley argumentando que la Asamblea Constituyente, a través de la Constitución reformada en 2009 ha refundado el Estado, y adoptó un nuevo orden jurídico-político.¹⁴

El artículo 4.II de la Ley de Aplicación Normativa previó lo siguiente:

De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelec-

¹³ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

¹⁴ En la Declaración Constitucional 0003/2013 del 25 de abril, el Tribunal Constitucional Plurinacional expuso el siguiente argumento central: “...es necesario rememorar que la Asamblea Constituyente en Bolivia, cuyo proceso fue iniciado el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con origen en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual, se entiende su autonomía, en mérito de la cual, el nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico-política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creo un nuevo orden jurídico-político”.

ción por una sola vez de manera continua. II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, Parágrafo II, de la Constitución Política del Estado, es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento.

Con base en esa norma, el presidente y el vicepresidente en ejercicio, los ciudadanos Juan Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera, postularon su candidatura para una segunda reelección continua, y ganaron las elecciones presidenciales para el periodo constitucional 2015-2020.

Por iniciativa de la bancada parlamentaria del MAS, la Asamblea Legislativa Plurinacional, el 26 de septiembre de 2015, sancionó el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 411.II de la Constitución, por el que se reformaba el artículo 168 de la ley fundamental del Estado para permitir la reelección del presidente y del vicepresidente del Estado de manera continua e inmediata por dos veces.¹⁵ El proyecto fue sometido a control preventivo de constitucionalidad; el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante la Declaración Constitucional 0093/2015, del 21 de octubre, declaró la constitucionalidad del procedimiento y del Proyecto de ley de Reforma Parcial de la Constitución.

Conforme al procedimiento previsto por el artículo 411.II de la Constitución, el referido proyecto de ley requería de aprobación popular, por lo que se convocó al referendo constitucional aprobatorio, mediante Ley 757, del 5 de noviembre de 2015, que se realizó el 21 de febrero de 2016, con la siguiente pregunta:

¿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 puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua? Por disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección de 2020-2025.

Adviértase que, por el sentido de la pregunta formulada, tanto la reforma cuanto la consulta planteada en el referendo constitucional aprobatorio

¹⁵ La referida Ley modificó el artículo 168 de la Constitución con el siguiente texto: “Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidente o del Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado es de cinco años, pudiendo ser reelectas o reelectos por *dos veces* de manera continua”.

estuvieron orientadas a habilitar a la segunda reelección inmediata o continua del presidente y del vicepresidente del Estado en actual ejercicio; no otra cosa significa la aclaración de la primera y la segunda reelección, pues son los dos dignatarios de Estado que fueron elegidos por primera vez en las elecciones de 2005, luego, en vigencia de la Constitución de 2009, fueron reelegidos en las elecciones de diciembre de 2009, pero mediante la Ley de Aplicación Normativa, que modificó materialmente la disposición transitoria primera de la Constitución, se los habilitó a una segunda reelección continua e inmediata a los dos mandatarios en las elecciones de diciembre de 2014, por lo que no existen otros ciudadanos o ciudadanas que se encuentren en esa condición aclarada mediante la disposición transitoria del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución sometida a referendo constitucional aprobatorio.

Una vez realizada la votación, los resultados finales oficiales proclamados por el Órgano Electoral Plurinacional fueron: por la opción SI: 2.546,135, que representa el 48,70%; y por la opción NO: 2.682,517, que representa el 51,30%; por lo que por mayoría absoluta de votos se rechazó la reforma parcial de la Constitución, en su artículo 168.

Ante el rechazo del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución, un grupo de senadores y diputados de la bancada de la organización política en función de gobierno (Movimiento Al Socialismo), plantearon una acción de inconstitucionalidad abstracta, e impugnaron los artículos 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución, y solicitaron que se declaren inaplicables, y los artículos 52.III, 64.d), 65.b), 71.c) y 72.b) de la Ley 026, solicitan que se declaren inconstitucionales, argumentando que esas disposiciones constitucionales y legales son contrarias a las normas previstas por los artículos 26 y 28, concordantes con los artículos 13, 256 y 410.11, todos de la Constitución, y los artículos 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; señalan que al existir una contradicción entre las normas de la Constitución impugnadas y el artículo 23 de la Convención, por previsión del artículo 256 de la Constitución, debe declararse la inaplicabilidad de las normas de la Constitución y la inconstitucionalidad de las normas de la Ley del Régimen Electoral.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, con seis votos de los siete integrantes, emitió la Sentencia SCP 0084/2017, en la que declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser más favorable en relación con los derechos políticos, sobre los artículos 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución, que limitan la reelección a una sola vez; ello, en el entendido de que la norma convencional no limita la reelección indefinida; asimismo, declaró la in-

constitucionalidad de los artículos 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley 026, del Régimen electoral en la frase “por una sola vez de manera continua”.

La determinación adoptada por el Tribunal Constitucional Plurinacional se sustenta en un falseamiento constitucional y convencional, ya que la argumentación central para sostener la preferente aplicación de la norma convencional frente a las normas constitucionales parte de la presunción deliberadamente falsa de considerar que uno de los contenidos del derecho de ser elegido es el derecho a la postulación indefinida a un cargo electivo, que incluye a las personas que vienen ejerciendo el cargo, lo que en el fondo es considerar que el derecho a la reelección indefinida es un derecho humano reconocido por la Constitución y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se trata de un evidente falseamiento constitucional y convencional, porque ninguna de las normas referidas reconoce un derecho humano a la reelección indefinida en los cargos electivos por voto popular. Al respecto, la Comisión de Venecia, en su Informe sobre Límites a la Reelección, ha señalado que *la reelección no es un derecho humano*, porque en ninguno de los tratados internacionales, constituciones nacionales y decisiones judiciales revisados se concibe como tal.¹⁶ Cabe referir que con posterioridad a la emisión de la Sentencia constitucional SCP 0084/2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión consultiva OC-28/21, del 7 de junio, ha emitido su opinión en sentido de que “[l]a 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”.¹⁷

Por otro lado, la determinación adoptada en la Sentencia constitucional SCP 0084/2017 se sustenta en un fraude convencional, ya que se argumenta que el derecho político de ser elegido no puede ser limitado o restringido sino exclusivamente por las razones establecidas por el numeral 2) del artículo 23 de la Convención,¹⁸ omitiendo deliberadamente exami-

¹⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2018). Informe sobre los límites a la Reelección Parte I – Presidentes, Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a. Sesión Plenaria, párr. 81. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Opinión consultiva OC-28/21 la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁸ El Tribunal Constitucional Plurinacional arguyó que artículo 23.1 de la Convención Americana de Derecho Humanos reconoce los derechos políticos, entre ellos, el de votar y

nar la norma prevista por el artículo 32.2) de la Convención. Y lo que es peor aún: se apoya en precedentes antiguos establecidos en informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que fueron invocados en la sentencia constitucional (*v. g.* Informe *Andrés Aylwin* y otros vs. Chile, o sentencia caso *Yatama* vs. Nicaragua), soslayando deliberadamente confesar que esos precedentes fueron superados por otras decisiones tomadas por la Corte Interamericana, como en la sentencia del caso Castañeda Gutman vs. México; lo fraudulento está en que sólo se cita sacando de contexto los párrafos 155 y 174, que son *óbiter dicta*, y no se toma en cuenta ni menciona los fundamentos expuestos en los párrafos 153, 161, 166 y 174 de la mencionada sentencia, que forman parte de la *ratio decidendi*, pues en estos últimos es donde la Corte Interamericana tomó una posición clara y expresa respecto al tema sobre la permisión de restricción o limitación del derecho por necesidades históricas, políticas y culturales.¹⁹

ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y que por previsión del numeral 2) del artículo 23 de la CADH, el ejercicio de esos derechos en su ejercicio pueden ser regulados por la Ley "...*exclusivamente* por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal", lo que en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos supone un *numerus clausus*; por lo que el Derecho interno de los Estados no puede ampliar las restricciones a esos derechos políticos introduciendo otras causales, como eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua; señala textualmente que: "...en otros términos, la Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto y/o el número de veces en que ello sería posible, puesto que las únicas razones por las que eventualmente podrían imponerse restricciones o limitaciones al ejercicio de estos derechos, tendrían que sustentarse "*exclusivamente*" en la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal" (*sic*).

¹⁹ En el párrafo 153 de la sentencia, la Corte IDH ha fundamentado lo siguiente: "El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma". De otro lado, en el párrafo 161, ha señalado lo siguiente: "Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana". Y en el párrafo 166 de la Sentencia, ha definido lo siguiente: "El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus

La norma prevista por el artículo 14 del Código Procesal Constitucional prevé lo siguiente: “La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma del ordenamiento jurídico, no dará lugar a la revisión de sentencias que tengan la calidad de cosa juzgada, ni a la revisión de los actos realizados con la norma cuando se presumía constitucional”. Conforme a esa norma, lo determinado en la Sentencia constitucional SCP 0084/2017, de aplicación preferente del artículo 23 de la convención en el sentido determinado por el Tribunal Constitucional Plurinacional de una permisión de la reelección indefinida, no era aplicable al caso del presidente del Estado de ese entonces Juan Evo Morales Ayma, máxime si se toma en cuenta que él fue elegido sobre la base de una norma constitucional, contenida en el artículo 168 de la Constitución, que fija el periodo constitucional en cinco años y prevé la reelección continua por una sola vez; fue bajo ese marco jurídico y conforme a reglas vigentes que los ciudadanos y ciudadanas votaron por Juan Evo Morales Ayma y lo invistieron del mandato popular; las reglas no pueden ser modificadas en el camino sin infringir el principio de seguridad jurídica y afectar el Estado constitucional de derecho, pues él fue elegido con esa regla básica fijada por la ley suprema del ordenamiento jurídico del Estado, y, al haber jurado cumplir y hacer cumplir la Constitución, su primera e ineludible obligación era cumplir el mandato constitucional; y, del mismo modo, el Órgano Electoral Plurinacional estuvo obligado a hacer cumplir la Constitución, sus valores supremos y principios fundamentales.

Sin embargo, aplicando retroactivamente lo determinado en la Sentencia Constitucional SCP 0084/2017, el Tribunal Supremo Electoral habilitó al presidente y al vicepresidente del Estado a las elecciones primarias y luego a las elecciones generales para presidente y vicepresidente que se realizaron en octubre de 2019, lo que significa que, infringiendo las normas de la Constitución, habilitó a los nombrados ciudadanos a una tercera reelección continua.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (2018). Informe sobre los límites a la Reelección Parte I – Presidentes,

necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”. Véase sentencia Caso Castañeda Gutman vs México. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a. Sesión Plenaria, párr. 81. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021). Opinión consultiva OC-28/21 la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

HAMILTON, MADISON y JAY (1994). “Artículo 72”, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter (1998). “La reelección”, en *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros.

SARTORI, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. ACADEMIA PLURINACIONAL DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (2018). Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826 —2009, Sucre— Bolivia. Disponible en: <https://tcpbolivia.bo/apectcp/sites/default/files/pdf/Librolasconstituciones1826-2009.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

1. *Leyes*

Ley de Aplicación Normativa de 21 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 026 del Régimen Electoral. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 757 de Convocatoria a Referendo constitucional aprobatorio, de 05 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 254 Código procesal Constitucional. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

2. *Sentencias constitucionales*

Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Declaración Constitucional 0093/2015 de 21 de octubre de 2015. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Declaración Constitucional 0003/2013 de 25 de abril de 2013. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024)].²⁰

²⁰ [Ampliación —adición en parte y modificación en parte— realizada por el propio autor, N. del E.].

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS. LA SITUACIÓN DE BRASIL

Marcelo FIGUEIREDO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El parámetro estadounidense*. III. *La realidad brasileña*. IV. *La realidad latinoamericana*.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y su sección colombiana, en conjunto con el Departamento de Derecho Constitucional de la prestigiosa Universidad Externado de Colombia y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, han decidido convocar a varios colegas para reflexionar sobre el tema de la reelección presidencial en nuestra región.

Siendo así, intentaremos ofrecer un relato sobre la situación en cada uno de nuestros respectivos países, intercambiando experiencias políticas y académicas a este respecto.

Comienzo elogiando la iniciativa de nuestros hermanos colombianos y mexicanos y agradeciendo inmensamente la invitación, que mucho me honra.

Deseo, asimismo, felicitar a los colegas organizadores por colocar en pauta la discusión de un tema tan importante para la ciudadanía, para el fortalecimiento de la democracia y del Estado democrático de derecho en Latinoamérica.

Como bien destacan los organizadores de este encuentro, en estos últimos años hemos constatado no solamente la promulgación de varias Constituciones que han incluido algunas limitaciones de reelecciones del titular del Poder Ejecutivo, en carácter relativo o absoluto, sino también se ha previsto la realización de una serie de reformas (con referéndums populares o

sin ellas) para modificar los términos de la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

En varias de estas reformas se ha realizado el control de constitucionalidad. Algunas declaradas constitucionales y otras inconstitucionales, ya sea de forma inmediata o mediata, e incluso varias décadas después, como es el caso de Costa Rica.

II. EL PARÁMETRO ESTADOUNIDENSE

No obstante, el tema de la reelección, sus posibilidades y límites en el marco del régimen democrático y de la forma republicana de gobierno, sea un debate antiguo, que adviene desde el periodo grecorromano, hemos vislumbrado mejor el asunto a partir de la era moderna.

Parece útil ver cómo se plantea el tema en los Estados Unidos de América, considerado por muchos, correctamente, un grande e importante modelo de presidencialismo, o un presidencialismo fuerte.¹

El silencio del pacto de Filadelfia sobre la posibilidad de reelección del presidente no significa que los constituyentes hayan descuidado el tema. Hamilton² (*Federalist papers*) defiende la reelegibilidad indefinida. Ya Jefferson objetó que ello equivaldría a la vitaliciedad.

Cuando las colonias americanas declararon su independencia en 1776, por lo general optaban por Ejecutivos débiles y parlamentos fuertes. Tras la independencia, algunos estados en sus respectivas Constituciones limitaban el mandato del Ejecutivo a un periodo corto del cargo. Numerosos estados miembros prohibieron expresamente la reelección.

Incluso antes, los artículos de la Confederación norteamericana adoptaron una posición que desalentaba el reconocimiento de un Ejecutivo fuerte, independiente a nivel nacional, donde su cuerpo funcional (del Ejecutivo) era controlado por el Congreso continental.

¹ No contemporizamos con la posición según la cual la realidad norteamericana debe ser ignorada, pues es imprestable completamente para Latinoamérica. Creemos que en ciencia toda experiencia comparada es útil, siempre que se sepa lo que hacer con el material comparado. Además, si se llevara al extremo el argumento reduccionista de esta corriente, no se podría hacer ningún tipo de comparación. Cada país permanecería enredado y aislado en su propia realidad, lo que en un mundo globalizado e integrado de la posmodernidad, nos parece una posibilidad impracticable.

² Ya en *El Federalista*, en el punto 69, titulado “Comparación de las funciones del presidente con las de otros Ejecutivos”, Hamilton afirma: “El Presidente será electo por cuatro años y reelegible cuantas veces el pueblo de Estados Unidos lo juzgue merecedor de su confianza”. En la obra *El Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, traducción al portugués de Heitor Almeida Herrera, Brasilia, Editora UNB, 1984, p. 521.

Se temía que el Poder Ejecutivo pudiera amenazar la libertad duramente conquistada por los colonos americanos. Los artículos de la Confederación formalmente contemplaban que el presidente “not serve more than one year in any term of three years”.

Durante la Convención Constitucional, la cuestión del mandato del presidente de la República fue objeto de un exhaustivo debate, y en 1787, Edmund Randolph, gobernador de Virginia y autor del “Virginia Plan” para la Constitución americana (en gran parte adoptado en su versión final), se posicionó a favor de un Ejecutivo elegido por la “national legislature”, e inelegible para más de un mandato.

El 26 de julio, la Convención aprobó una directriz según la cual el Ejecutivo debería ser elegido por el Congreso para un periodo de siete años, sin reelección.

Adversarios de esa posición, incluyendo Alexander Hamilton y Gouverneur Morris, propugnaron a favor de la reelección, sugiriendo un mandato de cuatro años. El 15 de setiembre se llegó a una solución, y la Convención concordó con un mandato de cuatro años, con elección por el Colegio Electoral y sin restricción en cuanto a la reelección.

Gouverneur Morris, autor de la Constitución del Estado de Nueva York, alegaba contra la limitación de la reelección que los presidentes podrían perder el apetito por “public esteem and their love off fame the great spring to noble and illustrious action”, y curiosamente sostenía que la prohibición de reelección podría inclinar al presidente hacia el camino de la corrupción y de la acumulación de fortuna “y de los amigos”.

La materia también fue controvertida durante la Convención, de tal manera que los representantes de Virginia, Nueva York y de Carolina del Norte propusieron enmiendas prohibiendo al presidente tener más de dos mandatos, pero la tesis de Hamilton preponderó entre otros argumentos, el más conocido según el cual la continuidad electoral era necesaria para promover políticas públicas estables y consistentes.

Por otra parte, hay un consenso entre los estudiosos del tema (que se inició con la negativa de George Washington³ a concurrir a un tercer man-

³ Los *framers* de la Constitución ya sabían de antemano que George Washington sería electo presidente, y querían que él continuara indefinidamente, siendo reconducido al cargo presidencial. Cuando a Washington, tras el término del segundo periodo presidencial, se le invitó para presentar su candidatura, y se negó; hubo una decepción general. Lord Bryce, al comentar el episodio, observa que el gran estadista norteamericano obró de esa manera para evitar que “las instituciones republicanas se expusieran al riesgo de que el mismo permaneciera constantemente en el cargo”. Según Bernard Schwartz, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cuaderno Civitas, 1984.

dato, en 1796), de que la tradición para dos mandatos fue establecida en Estados Unidos, al menos hasta la reelección del presidente Roosevelt para un tercer mandato, en 1940.

La noción asentada según la cual el presidente norteamericano debe cumplir no más que dos mandatos fue instituida por George Washington, reforzada por Thomas Jefferson (partidario de la tesis del “Rotation in Office”, e implantada a lo largo del tiempo. Desde que George Washington rechazó un tercer mandato, ningún otro presidente norteamericano intentó alcanzar más de dos mandatos.

Bruce G. Peabody y Scott E. Gant, en un excelente artículo sobre el tema,⁴ del cual retiramos buena parte de nuestra exposición sobre la realidad norteamericana, recuerda que el presidente Jackson, electo en 1828 y todavía agraviado por una serie de episodios de corrupción política que afectaron su elección cuatro años antes, propuso una serie de reformas constitucionales exactamente durante el periodo de mandato de presidente de la República.

En su tradicional mensaje al Congreso, en 1829, y en sus sucesivos pronunciamientos, Jackson defendía la elección directa para presidente de la República y un único mandato de seis años. Sin embargo, ninguna de esas medidas pasó en el Congreso.⁵

Durante el mandato del presidente Martin van Buren, que ocupó el cargo entre Jackson y Lincoln, diez resoluciones del Congreso norteamericano fueron editadas con el propósito de limitar el mandato del presidente a una única reelección. Ya el presidente Andrew Johnson en seguida de tomar posesión en el Congreso defendió un único mandato para el cargo de presidente de Estados Unidos.

Pero la posición más estable durante la historia de los mandatos de los presidentes norteamericanos parece ser exactamente aquella de que la tradición en este país preconiza que ningún hombre debería ser elegible para un tercer mandato en el cargo de presidente (The Democratic platform of 1896 declared it to be the unwritten Law of this Republic, established by custom and usage of a hundred years, and sanctioned by the example of

⁴ “The Twice and Future President: Constitutional Interscices and the Twenty-Second Amendment”, *Minnesota Law Review*, February, 1999, 83, 565.

⁵ No examinaremos la (XII) o 12a. Enmienda, que establece: “no person constitutionally ineligible to the Office of President shall be eligible to that of Vice President of the United States”. Aunque se relacione con el tema, su análisis no es fundamental para nuestros propósitos. Basta señalar que la Constitución de Estados Unidos (artículo II, sección 1, cláusula 2), no define originalmente la candidatura del presidente y del vicepresidente. Se votaba en más de un nombre por partido. El que tuviera más votos será el presidente, y el menos votado, el vicepresidente.

the greatest and wisest of those who founded and maintained our Government, that any man should be eligible for a third term of the Presidential Office”); no obstante, hasta entonces no hubiera ninguna prohibición escrita al respecto.

Buscando adelantar un poco la historia, pasamos directamente a la elección del presidente Taft, que defendía un mandato de seis años sin posibilidad de reelección. En febrero de 1913, el Senado norteamericano promulgó una enmienda para limitar el mandato de los presidentes a un único periodo de seis años, pero la Cámara de Diputados no aprobó la medida.

La cuestión del tercer mandato para el cargo de presidente de la República asume relevancia en Estados Unidos durante la elección de 1940. Como se sabe, en respuesta a la elección de Roosevelt, entre 1940 y 1943, ocho estados norteamericanos promulgaron enmiendas estableciendo límites al mandato de los titulares de sus poderes ejecutivos.

La elección de Roosevelt, en el tercer y cuarto mandato para presidente de Estados Unidos, según (Peabody y Gant):

[B]oth illuminate and obfuscate our understanding of where the nation stood on the question of presidential term limits at the time. On the one hand, the elections of 1940 (with Roosevelt majorities in thirty-eight states) and 1944 (majorities in thirty-six states), might be understood as representing a national plebiscite on the question of whether a President could serve more than two terms. At the same time, Roosevelt’s third-term candidacy energized his political opponents, who objected to his continued service, and, as noted, polls indicate that the percentage of those favoring a two-term limit on presidential service increased steadily between 1940 and 1945.

Para algunos analistas (científicos) políticos norteamericanos, la fuerte onda a favor de la limitación del mandato de los presidentes norteamericanos sobrevino, en verdad, o fue reforzada, en la época del *New Deal*, por sus conocidos “excesos”,⁶ como un intento de forzar a la Suprema Corte a aprobar las medidas políticas y sociales de aquel periodo (que llevó al *Court-packing plan* en 1937) y la dramática reorganización del Poder Ejecutivo para un nuevo modelo de presidencia.

Por otro lado, para aquellos que veían en Roosevelt un símbolo de recuperación de la economía norteamericana, de unidad nacional y de victoria

⁶ Fue en este periodo un poco anterior a la Segunda Guerra Mundial, y luego, de larga y cruenta guerra, cuando los presidentes democráticos Roosevelt y Truman, sucesivamente, expandieron de manera sensible los poderes federales, en general, como principalmente, el poder discrecional del presidente de la República.

contra las fuerzas del Eje, ello sirvió como argumento perfecto para dejar una puerta abierta a dos mandatos presidenciales más en Estados Unidos.

Es cierto que la 22a. Enmienda a la Constitución de Estados Unidos estableció un límite al mandato del presidente de la República.⁷ El Congreso promulgó la Enmienda el 21 de marzo de 1947, con la previa ratificación de los estados miembros necesarios (dos tercios), el 27 de febrero de 1951. La Enmienda fue el resultado de las recomendaciones editadas por la Hoover Commission, establecida por el presidente Harry S. Truman en 1947.

Pasados cinco años de la promulgación de la Enmienda 22, el presidente Eisenhower, al pleitear su reelección, criticó su contenido prohibitivo, diciendo que “el pueblo debería estar apto para elegir como su presidente a cualquier persona que quisiera, sin preocuparse con el número de años que él hubiera ocupado el cargo de presidente”.

De 1956 a 1957, nada menos que cinco resoluciones del Congreso intentaron revocar la Enmienda 22, todas (sin éxito) buscando eliminar la prohibición de un nuevo mandato a Eisenhower. En 1959, el expresidente Truman, en el Senado, también criticó mucho la Enmienda 22; sin embargo, no obtuvo éxito político en el sentido de derrocar la norma.

El presidente Nixon también mostró interés en derribar la Enmienda; pero en función del escándalo de Watergate, ese movimiento luego perdió su fuerza. Lo mismo sucedió con el presidente Reagan, favorable al abandono de la Enmienda 22 y mirando un tercer mandato, que no se logró.

El movimiento para derribar la citada Enmienda 22, según relata Peabody y Gant, parece continuar. Dice que en estos últimos años un gran número de profesores y juristas se ha manifestado contra la Enmienda 22.

En general, sus críticos afirman que ella “restringe la elección democrática del electorado”. Ella se ha mostrado impopular entre aquellos que consideran que impide, cercena la eficacia del trabajo del presidente.

⁷ La enmienda establece:

“Section 1. No person shall be elected to the Office of the President more than twice, and any person who has held the Office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the Office of the President more than once. But this article shall not apply to any person holding the Office of President when this article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the Office of President, or acting as President, during the term within which this article becomes operative from holding the Office of President or acting as President during the remainder of such term.

Section 2. This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission to the States by the Congress”.

Bien se ve que la cuestión no tiene nada de pacífica o es desprovista de controversias, incluso en Estados Unidos.

III. LA REALIDAD BRASILEÑA

Por supuesto que el periodo que va desde el imperio brasileño y sus antecedentes, desde el “descubrimiento” de Brasil por los portugueses en 1500, hasta la República, no interesan a ese seminario.

De fato o periodo Imperial não traz nenhum dado importante para o desenvolvimento deste trabalho. Apenas por curiosidade histórica devemos registrar que além da instituição do sistema bicameral, a Constituição Imperial de 1824, com Câmara e Senado, criou o “Poder Moderador”. Ele foi exercido pelo próprio Imperador. O Senado era composto únicamente de membros vitalícios, ao contrario da Câmara dos Deputados, cujos integrantes tinham mandatos eletivos temporários.

Como anota Oliveira Lima,⁸ a monarquia no Brasil achava-se estreitamente ligada ao sistema parlamentar e foi até no século XIX, sem falar na Inglaterra, alma mater do regime representativo e, não obstante defeitos procedentes das deficiências políticas do meio, uma de suas expressões mais legítimas e, pode mesmo dizer-se, mais felizes. É claro que, o nosso parlamentarismo foi, entretanto, mais uma lenta conquista do espírito público do que um resultado do direito escrito.⁹

La primera República brasileña, también denominada República Vieja, es el primer periodo de la historia de Brasil que se extiende desde la proclamación de la República, el 15 de noviembre de 1889, hasta la Revolución de 1930, que depuso al decimotercer y último presidente de la República Vieja, Washington Luis.

⁸ *O Movimento da Independência, O império brasileiro (1821-1889)*, São Paulo, Melhoramentos, 2a. edição, p. 371.

⁹ Na verdade, mais uma imposição política e uma concessão do Imperador do que um preceito da Constituição. Esta, ao contrário, não só não o autorizava como, na doutrina e na prática, o vedava. Primeiro, porque fazia independe o Executivo da maioria parlamentar na Câmara; segundo porque, por meio do Poder Moderador, concedia o Monarca o poder de, livremente, nomear e demitir os seus ministros, e, terceiro, porque condicionava a dissolução da Câmara não às conveniências políticas do governo, mas, sim, aos casos “em que o exigir a salvação do Estado”, como dispunha o art.101, item V, da Constituição. Aos poucos, no entanto, configurou-se, na prática um verdadeiro regime parlamentar, a que D. Pedro II foi se acomodando. Sete anos depois da maioridade, em 1847, portanto, criou-se, por decreto do Executivo, o cargo de Presidente do Conselho de Ministros. (Segundo Octaciano Nogueira, A Constituição de 1824, Volume I, Senado Federal, CEE-MCT, 2002).

En este periodo se admitía la reelección de gobernadores de los estados. Pero los sucesivos abusos cometidos llevaron a que se adoptara en la Constitución una norma que prohibía la reelección.

En Brasil, una vez promulgada la República (1889), luego sobrevino la Constitución de 1891. El Ejecutivo federal era dirigido por el presidente de la República, con mandato de cuatro años. Se seguía, sobre este particular, lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución argentina. El anteproyecto Werneck/Pestana se pronunciaba por la inelegibilidad en cualquier época.

El candidato a la presidencia de la República tenía que ser brasileño “nato” (por naturalidad). La edad mínima, 35 años. La elección del vicepresidente de la República se realizaba simultáneamente con la del presidente a quien sustituía o sucedía. Si hubiera, por cualquier motivo, sustituido al presidente en el último año del cuatrienio, también se tornaba inelegible para el cargo de presidente. La elección de ambos se operaba por sufragio directo y por mayoría absoluta de votos. Si por ventura ningún candidato obtuviera la mayoría, no se preveía (en aquella época) segunda vuelta. El propio Congreso se encargaba de elegir, directamente y por mayoría de votos, a uno entre los dos más votados.

El presidente de la República era auxiliado por los ministros de Estado, que no comparecían al Congreso. Únicamente se podían comunicar con el Congreso por escrito o personalmente con las Comisiones de la Cámara de los Diputados. También respondían por delitos de responsabilidad y eran juzgados directamente por el Supremo Tribunal Federal (excepto en delitos conexos con los del presidente de la República).

La duración del mandato presidencial trajo también mucha polémica.¹⁰ Se fijó en cuatro años, a la semejanza de la Constitución norteamericana. El anteproyecto Werneck/Pestana propuso siete años; el de Américo Braziense, cuatro años. Por fin, la Comisión de los Cinco fijó en cinco años el periodo. Ruy Barbosa, en la redacción final, extendió el mandato a seis años.

Pesaron mucho, por cierto, las ponderaciones del viejo Consejero Saraiwa: “Si pudiera, limitaría las funciones del presidente de seis a cuatro años. Pregunto al Congreso: ¿hay posibilidad, a no ser un genio predestinado a vivir en este país, de vivir una vida derecha y tranquila durante un longo periodo? Lo creo muy difícil”.

Brasil, desde su primera Constitución republicana, adoptó la posición contraria a la reelección.

¹⁰ Según lo que enseña Adhemar Ferreira, Maciel, “Nossa primeira Constituição Republicana à luz do direito comparado”, *Revista Trimestral de Direito Público*, t. 1, pp. 192 y ss.

Según Sérgio Sérulo da Cunha,¹¹ ello se debe, también, a la influencia de la América española, que siempre se opuso a la reelección. Dice que los historiadores suelen apuntar, como excepción, tan sólo lo sucedido en México, donde, al final, la presidencia prácticamente vitalicia de Porfirio Díaz llevaría a la enfática prohibición de la reelección, inserta en la Constitución de 1917.

Se puede decir que la tradición brasileña, desde el fin del Imperio hasta la República, periodo que va desde 1889 hasta 1977, por lo tanto 88 años, prohibía la reelección del presidente.

En ese periodo se sucedieron las siguientes Constituciones: 1) Constitución de 1891, 2) Constitución de 1934, 3) Constitución de 1937, 4) Constitución de 1946, 5) Constitución de 1967/69.

Los textos correspondientes son los siguientes:

1) Constitución de 1891:

Artículo 43. El presidente ejercerá el cargo por cuatro años y no podrá ser reelecto para el periodo presidencial inmediato.

Artículo 47. El presidente y el vicepresidente de la República serán elegidos por sufragio directo de la Nación y mayoría absoluta de votos.

§ 4o.: Son inelegibles para los cargos de presidente y vicepresidente de la República los parientes consanguíneos y afines, en 1o. y 2o. grado, del presidente o vicepresidente, que esté en ejercicio en el momento de la lección, o que lo haya dejado hasta seis meses antes.

2) Constitución de 1934:

Artículo 52. El periodo presidencial durará un cuatrienio, y no podrá el presidente de la República ser reelecto sino cuatro años después del cese de su función, cualquiera que haya sido su duración.

3) Constitución de 1937:¹²

Artículo 80. El periodo presidencial será de seis años.

Artículo 137. Se opera la renovación del mandato del actual presidente de la República hasta la realización del plebiscito a que se refiere el 187,

¹¹ “Reeleição do presidente da República”, Dictamen elaborado para el Instituto de los Abogados Brasileños, atendiendo la indicación de su presidente, doctor Benedito Calheiros Bonfim, publicado en la *Revista de Informação Legislativa* núm. 130, 1996, pp. 49-54.

¹² La Constitución otorgada de 1937, también denominada “polaca”, porque se inspiró en la Constitución polonesa de 1935, instituyó un régimen fuerte. Tenía nítido carácter centralizador, dando formidables poderes al presidente de la República, quien podía prorrogar sesiones del Parlamento, disolverlo y otras situaciones del género. Sufrió un golpe de Estado, en 1937.

terminando el periodo presidencial fijado en el artículo 80 si el resultado del plebiscito fuera favorable a la Constitución.

4) Constitución de 1946:

Artículo 82. El presidente y el vicepresidente de la República ejercerán el cargo por cinco años.

Artículo 139. Son también inelegibles:

I. Para presidente y vice-presidente de la República:

a) El presidente que haya ejercido el cargo, por cualquier tiempo, en el periodo inmediatamente anterior, así como el vice-presidente que le haya sucedido o quien, dentro de seis meses anteriores al pleito, lo haya sustituido.

5) Constitución de 1967:

Artículo 75, § 3o. El mandato del presidente de la República es de seis años.¹³

Artículo 151, § 1o., “a”. “la imposibilidad de reelección de quien haya ejercido el cargo de presidente y de vicepresidente de la República, de gobernador y de vicegobernador, de prefecto y de vice-prefecto, por cualquier tiempo, en el periodo inmediatamente anterior.

Neste ponto, creio ser interessante deixar registrado, que o Brasil é atualmente uma República Federativa, constituída pela União, pelos Estados-Membros e por Municípios. Também se intitula um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos: I) a soberanía, II) a cidadania, III) a dignidade da pessoa humana, IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e V) o pluralismo político (conforme art. 1 da Constituição brasileira).

La Constitución actual, de 1988 (ya con 62 enmiendas), dispone en sus artículos 14, § 5o. y 82 lo siguiente:

Artículo 14...

§ 5o. El presidente de la República, los gobernadores de Estado y del Distrito Federal, los prefectos y quien los haya sucedido o sustituido en el transcurso de los mandatos podrán ser reelectos para un único periodo subsiguiente.¹⁴

¹³ La Enmienda Constitucional de Revisión 5, de 1994, disminuyó de cinco a cuatro años el mandato del presidente de la República. La idea, según José Afonso da Silva, era acompañar esa reducción con la posibilidad de reelección para un periodo presidencial más, pero la propuesta de reelección, fue, entonces, rechazada por los revisores y posteriormente adaptada por la Enmienda Constitucional 16/97.

¹⁴ Sobre el dispositivo el Tribunal Superior Electoral (TSE) en la Resolución 20.298, de 12.08.1998 dejó el siguiente enunciado: “Registro de Candidatura Jefe del Poder Ejecutivo Candidato a la Reelección. Enmienda Constitucional 16/97 que dio nueva redacción al ar-

§ 6o. Para concurrir a otros cargos, el presidente de la República, los gobernadores de Estado y del Distrito Federal y los prefectos deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta seis meses antes de la contienda.¹⁵

§ 7o. Son inelegibles, en el territorio de la jurisdicción del titular, el cónyuge y los parientes consanguíneos o afines, hasta el segundo grado o por adopción, del presidente de la República, del gobernador de Estado o Territorio, del Distrito Federal, de prefecto o de quien los haya sustituido dentro de los seis meses anteriores al pleito, salvo si ya titular de un mandato electivo y candidato a la reelección.

Artículo 82. El mandato del presidente de la República es de cuatro años y tendrá inicio el primero de enero del año siguiente al de su elección.

Desde la Constitución de 1891, por lo tanto, tenemos la tradición de la no reelección del presidente de la República en Brasil. Sin embargo, a partir de 1977 tuvimos algunos cambios importantes que afectan directa o indirectamente el tema de la reelección, o si lo quisiéramos, esa antigua tradición.

En primer lugar, se debe citar la Enmienda Constitucional 8, de 1977, que extendió a seis años el mandato presidencial. Por otro lado, durante la revisión constitucional de 1994, cuatro propuestas pretendían suprimir el párrafo 5o. del artículo 14 de la Constitución, arriba transcrito, que hacía inelegibles, en el periodo subsiguiente, a los ocupantes de cargos electivos del Poder Ejecutivo.

Trece propuestas admitían la reelección por un único periodo, sin exigencia de renuncia previa, y quince admitían la reelección, con renuncia previa seis meses antes del término del mandato.

Cuarenta y nueve propuestas retiraban al artículo 82 de la Constitución la prohibición de reelección. De éstas, 43 reducían a cuatro años el mandato presidencial.¹⁶

Es cierto que la institución de la reelección fue finalmente aprobada (como vimos antes), por medio de la Enmienda Constitucional 16 de 1997. La aprobación de esa enmienda fue cercada de grande polémica y reacción en la clase política y jurídica de Brasil.

título 14, § 5, de la Constitución Federal. Inexigibilidad de cese del cargo. No configuración de violación del principio de la isonomía". Relator ministro Eduardo Alckmin.

¹⁵ El Superior Tribunal de Justicia con respecto a la norma en cuestión dejó asentado que "no atiende a lo dispuesto en el artículo 14, § 6o., de la CF, la circunstancia de que el Jefe del Poder Ejecutivo tenga licencia de su cargo seis meses antes de la contienda, queriendo concurrir a otro cargo, para después, si fuera indicado en convención de su partido, convertir esta licencia en renuncia. Se exige la separación definitiva" (Res. 21.053, de 1.4.2002, Rel. Min. Barros Monteiro).

¹⁶ Según Sérgio Sérulo, *op. cit.*

Paulo Brossard,¹⁷ hombre público y exministro del Supremo Tribunal Federal, sobre la Enmienda, declaró en aquella ocasión que su aprobación era un insulto a la nación. Observó que fue preciso que llegara a la presidencia de la República no un militar, no un general, *sino un civil*, no un hombre de la caserna, sino un profesor universitario, para que Brasil retrocediera al nivel más bajo de Latinoamérica en materia de provisión de dirección del Estado.

En el mismo sentido, el entonces presidente del Instituto de los Abogados Brasileños (IAB), João Duboc Pinaud,¹⁸ en el XVI Congreso Brasileño de Magistrados, el 9 de septiembre de 1999, afirmó: “Los militares, con toda su condenable violencia, violentaron nuestra Constitución. Rompieron, sí, con el pacto jurídico pero no violaron el pacto de la Nación”.

La doctrina por diferentes voces postulaba que la cuestión debería haber sido sometida previamente a plebiscito, o por lo menos a referéndum popular, para saber si el pueblo deseaba que sus gobernantes pudieran ser reelectos.¹⁹

De hecho, en materia tan sensible a la ciudadanía, creemos que sería el caso de oír a la población brasileña, por medio de los conocidos institutos de la democracia directa, como el plebiscito o el referéndum.²⁰

Como bien recuerda Clémerson Merlin Clève:²¹ “vivimos hoy un momento en que se busca sumar la técnica necesaria de la democracia representativa con las ventajas ofrecidas por la democracia directa”.

¹⁷ Brossard, Paulo, “A reeleição é um Insulto à Nação”, prefacio a la obra de Sebastião Nery, *A eleição de la reeleição*.

¹⁸ En el *Jornal do Magistrado*, Set-Outubro, 1999.

¹⁹ En este sentido, *inter-plures*, Marques de Lima, Francisco Gérson, *O STF na crise Institucional brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

²⁰ Sobre el *referendum*, Aranha Bandeira de Mello, Oswaldo, ya en los idos de 1935, enseñaba: “la capacidad superior de la media de los diputados sobre los ciudadanos activos es asunto discutible... Los congresos están llenos de individuos de ningún valor desde el punto de vista intelectual, cultural y más aun con respecto a los principios morales... La verdad es que el pueblo ya se encuentra séptico cuanto a los parlamentares y busca reaccionar mediante la institución de procesos de gobierno directo. Defender el referéndum no significa apoyarlo para todas las materias, sino sobre las fundamentales de la vida del Estado, sobre sus principios directores”. Y más adelante: “Por la misma razón, pues absolutamente no configura desautorización al parlamento que dependan sus soluciones de aprobación popular. Nadie así considera el veto del Jefe del Ejecutivo o el rechazo de los proyectos de la Cámara, por parte del Senado. Son contrapesos naturales en todos los gobiernos constitucionales, verdaderos frenos colocados en la Ley Máxima para impedir que uno de los órganos del gobierno abuse por haberse concedido poderes de latitud arriba de lo natural”. *O referendum legislativo popular*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, pp. 129 y 141.

²¹ *Temas de direito constitucional e Teoria do Estado*, pp. 16 y ss.

Aquel momento político en Brasil fue muy bien captado por Francisco Gérson Marques de Lima al afirmar:

Impuesta la reelección, por cierto, el electorado tendría como uno de los candidatos alguien de la situación, y éste, obviamente, dispondría de toda la máquina estatal a su favor, lo que significaría clara desventaja sobre los demás, en especial si perteneciera a algún partido vinculado a los liderazgos políticos del Palacio del Planalto. La naturaleza de la reelección era, evidentemente, político-partidaria, a la par de los intereses de la política económica exterior, manifestados por la voluntad del capital extranjero en mantener el *status quo* de la subordinación brasileña. Ello significaba, en suma, prolongar por algunos años más toda la cúpula política del momento (Fernando Henrique Cardoso), con su ideología sobre la forma de conducir el país. Y el mantenimiento de la situación gubernista, administrativa y económica complacía al mercado externo, a los banqueros, a los grandes empresarios.

Para la aprobación de la *Enmienda de la Reección*, hubo una sucesión de hechos y acontecimientos inexplicables. Una investigación realizada por el diario *Folha de São Paulo* en la víspera de la sesión en que se votaría la Enmienda había indicado la derrota de la reelegibilidad presidencial para el periodo subsiguiente. Aparecieron entonces denuncias de compra de votos para garantizar en la Cámara de Diputados la victoria de la propuesta de la reelección. Dos diputados, cuyas conversaciones telefónicas confirmaban esta versión, renunciaron a sus mandatos, recuerda Rubem Azevedo Lima. La oposición quiso crear una CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación), para averiguación sobre las sospechas de corrupción alrededor del asunto, pero los liderazgos del Gobierno prohibieron a sus liderados que consintieran las investigaciones. Y efectivamente nada fue elucidado.²²

Y se plantea la pregunta esencial: ¿cuál es la consecuencia de la aprobación de la enmienda de la reelección en la realidad brasileña?

Aprobada la enmienda de la reelección, ello permitió al presidente Fernando Henrique Cardoso, ejercer su segundo mandato. Fue electo en el primer turno, con solamente un tercio de los votos válidos del electorado brasileño y un quinto de la población.²³

²² Gérson, Francisco, *op. cit.*, p. 442.

²³ Según Sebastião Nery: “De 160 millones de habitantes y 106 millones de electores, Fernando Henrique Cardoso se eligió con 36 millones de votos (33,87%). Perdió para los ausentes, nulos y blancos (36,17%). Tuvo solamente 4% más que la oposición (29,96%). “A Eleição da Reelection”.

Parece importante deixar assinalado que a Constituição brasileira atual, de 1988 estabelece em seu artigo 60, § 4o. que: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda

En aquel momento, el proceso de votación de la enmienda también fue al Supremo Tribunal Federal. La oposición intentó suspender la votación en segundo turno, en el Senado, del proyecto de enmienda (Mandado de Segurança 22.864-DF, relator ministro Sidney Sanches en 4 de junio de 1997).

No Supremo Tribunal Federal a matéria já foi analisada. Assim podemos verificar de seus registros a seguinte decisão:

ADI 1805 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA
CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA

Julgamento: 26/03/1998 Orgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação

DJ 14-11-2003 PP-00011

EMENT VOL-02132-12 PP-02272

REQTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 14, § 5o., da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997. 3. Reelection do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, bem como dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para um único período subsequente. 4. Alegação de inconstitucionalidade a) da interpretação dada ao parágrafo 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, ao não exigir a renúncia aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito, para o titular concorrer à reeleição; b) do § 2o. do art. 73 e do art. 76, ambos da Lei nº 9.504, de 30.7.1997; c) das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nºs 19.952, 19.953, 19.954 e 19.955, todas de 2.9.1997, que responderam, negativamente, a consultas sobre a necessidade de desincompatibilização dos titulares do Poder Executivo para concorrer à reeleição. 5. Não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, no que concerne às Resoluções referidas do TSE, em respostas a consultas, porque não possuem a natureza de atos normativos, nem caráter vinculativo. 6. Na redação original, o § 5o. do art. 14 da Constituição era regra de inelegibilidade absoluta. Com a redação resultante da Emenda Constitucional nº 16/1997, o § 5o. do art. 14 da Constituição passou a ter a natureza de norma de elegibilidade. 7. Distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. 8. Correlação entre

tendente a abolir: I) A forma federativa de Estado; II) o voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos Poderes; IV) os direitos e garantias individuais”.

inelegibilidade e desincompatibilização, atendendo-se esta pelo afastamento do cargo ou função, em caráter definitivo ou por licenciamento, conforme o caso, no tempo previsto na Constituição ou na Lei de Inelegibilidades. 9. Não se tratando, no § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se estipula ser possível a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. 10. Somente a Constituição poderia, de expresse, estabelecer o afastamento do cargo, no prazo por ela definido, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5o. do art. 14, da Lei Magna, na redação atual. 11. Diversa é a natureza da regra do § 6o. do art. 14 da Constituição, que disciplina caso de inelegibilidade, prevendo-se, aí, prazo de desincompatibilização. A Emenda Constitucional nº 16/1997 não alterou a norma do § 6o. do art. 14 da Constituição. Na aplicação do § 5o. do art. 14 da Lei Maior, na redação atual, não cabe, entretanto, estender o disposto no § 6o. do mesmo artigo, que cuida de hipótese distinta. 12. A exegese conferida ao § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, ao não exigir desincompatibilização do titular para concorrer à reeleição, não ofende o art. 60, § 4o., IV, da Constituição, como pretende a inicial, com expressa referência ao art. 5, § 2o., da Lei Maior. 13. Não são invocáveis, na espécie, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, da isonomia ou do pluripartidarismo, para criar, por via exegetica, cláusula restritiva da elegibilidade prevista no § 5o. do art. 14, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, com a exigência de renúncia seis meses antes do pleito, não adotada pelo constituinte derivado. 14. As disposições do art. 73, § 2o., e 76, da Lei nº 4.504/1997, hão de ser visualizadas, conjuntamente com a regra do art. 14, § 5o., da Constituição, na redação atual. 15. Continuidade administrativa e reeleição, na concepção da Emenda Constitucional nº 16/1997. Reeleição e não afastamento do cargo. Limites necessários no exercício do poder, durante o período eleitoral, sujeito à fiscalização ampla da Justiça Eleitoral, a quem incumbe, segundo a legislação, apurar eventuais abusos do poder de autoridade ou do poder econômico, com as consequências previstas em lei. 16. Não configuração de relevância jurídica dos fundamentos da inicial, para a concessão da liminar pleiteada, visando a suspensão de vigência, até o julgamento final da ação, das normas infraconstitucionais questionadas, bem assim da interpretação impugnada do § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, que não exige de Chefe de Poder Executivo, candidato à reeleição, o afastamento do cargo, seis meses antes do pleito. 17. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, tão-só, em parte, e indeferida a liminar na parte conhecida.

Decisão

O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta quanto às resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, objeto de impugnação na presente sede de controle normativo abstrato. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, na parte de que conheceu, indeferiu, por votação majoritária, o pedido de medida cautelar, vencido o Ministro Marco Aurélio, que o deferia, nos termos pretendidos pelos autores da ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Sydney Sanches e Sepúlveda Pertence. Plenário, 26.3.98.

Alegaba la oposición que el proyecto tendría vicios de trámite, desde la votación, en primer y segundo turnos, en la Casa de Origen, ya que dos diputados habrían admitido la recepción de ventajas indebidas a cambio del voto favorable; y otros tres habrían sido cooptados de la misma manera.

Sin embargo, la medida preliminar *no fue acogida* por el plenario del tribunal, vencido el voto del ministro Marco Aurélio. Entendió el tribunal (por mayoría), que en aquel momento *no había prueba de fraude en el proceso legislativo*, lo que llevó al fallo desfavorable al *mandado de segurança* (una especie de amparo brasileño) tendiente a suspender el proceso legislativo de la enmienda, y, como consecuencia, su aprobación.

Aun así, insistimos en que la tradición brasileña, no obstante, siempre fue contraria al instituto de la reelección. Los autores más tradicionales a lo largo del último siglo siempre la condenaron.

Ya en la oportunidad de la Constituyente de 1945 que resultó en la promulgación de la Constitución de 1946, considerada una de las Constituciones más liberales que ha tenido Brasil, bajo la influencia de la posguerra, Hermes Lima afirmó, combatiendo la tesis de que un *mandato más largo para el presidente de la República* (un *minus con respecto a la reelección*) favorecería la continuidad administrativa.

Dijo entonces el jurista:

[H]acer que la continuidad y la excelencia de la administración federal dependan de un mandato más largo de presidente de la República es plantear mal el problema. Esta continuidad no puede depender, sustancialmente, primordialmente, de personas, sino de la organización de la vida política nacional, a través de la actuación de los partidos nacionales. El presidente debe encontrar en el país los verdaderos elementos de un buen gobierno, y no, principalmente, en un mandato largo, como se pretende.²⁴

²⁴ *Apud*, Sérgio Sérulo de la Cunha, p. 51.

Y así, desde la reelección del presidente Fernando Henrique Cardoso, se quebrantó esta tradición democrática brasileña, al permitirse una reelección.

También se benefició con la reelección el expresidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula),²⁵ que como se sabe logró ser electo y reelecto (1o. de enero de 2003 a 1o. enero de 2011), erigiendo, en función de su gran popularidad, a su sucesora²⁶ la hoy presidenta Dilma Rousseff.²⁷

En otras palabras, se sabe que uno de los principales problemas, intrínseco de la reelección, es respecto al monopolio y abuso del poder de quien permanece en el cargo y disputa una reelección. El presidente de la República en su cargo dispone (sobre todo en los regímenes latinoamericanos) de superpoderes.

No es por nada que Carlos Santiago Nino²⁸ llamaba de presidencialismo hipertrofiado o de hiperpresidencialismo al régimen argentino, recordando al jurista Alberdi, para quien el presidente argentino, desde el punto de vista normativo, es un verdadero monarca.

También en Brasil Celso A. Bandeira de Mello²⁹ condenó la institución de la reelección del presidente de la República al afirmar que

²⁵ Es curioso notar que los juristas que condenaron enérgicamente la reelección del expresidente Fernando Henrique Cardoso permanecieron en silencio en la ocasión de la reelección del también expresidente Lula, lo que nos conduce a la pregunta de si efectivamente eran adversos a la institución de la reelección o si, al contrario, sólo para determinado candidato que no era de su agrado.

²⁶ Del mismo modo que la era FHC, también el periodo de Lula fue invadido por escándalos de corrupción. Los más graves: *a*) escándalo por la obtención y uso de recursos públicos y privados operados por Marcos Valério de Souza, ejecutado desde afuera para dentro del Estado, por medio de préstamos bancarios para financiar actividades del Partido de los Trabajadores (PT), y por esta vía, supuestamente financiar el pago del “mensalão”, un pago mensual a los diputados federales para apoyar proyectos del gobierno; *b*) manipulación fraudulenta de contratos de publicidad, tráfico de influencia y participación de ejecutivos de empresas estatales en esas negociatas; *c*) dotación e hinchazón del Estado con nombramientos meramente político-partidarios, sobre todo en las agencias reguladoras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y otros órganos federales. Véase la obra, Cavalcanti, Luiz Octávio, *Como a corrupção abalou [quebrantó] o governo Lula, Por que o presidente perdeu a razão e o poder*, Rio de Janeiro, Editora Ediuoro, 2005.

²⁷ El 31 de octubre de 2010 la entonces candidata, hoy presidenta Dilma Rousseff, fue electa a la presidencia sin nunca antes haber disputado una elección, hecho que ha sido explicado por gran parte de los analistas políticos por la transferencia de votos de Lula, cuyo gobierno contó con un índice de aprobación del 97% de los brasileños (Datafolha) en la época de la elección, el 83% le dio nota buena o excelente, el 14% nota regular. Así, Lula fue el primer presidente, desde Getúlio Vargas, en erigir a su sucesor en las urnas, y logró que el Partido de los Trabajadores (PT) se convirtiera en el primer partido desde la (re) democratización a mantenerse en el gobierno por tres mandatos consecutivos.

²⁸ *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

²⁹ “Reeleição e Moralidade Política”, *Diário Folha de São Paulo*, 26/11/1996 (Tendencias y Debates).

...en un país donde la conciencia de ciudadanía y de los valores democráticos sea casi nula, como sucede entre nosotros, dicho poder se potencializa enormemente. Propiciar incitar, cooptar o someter individuos, empresas, instituciones, segmentos sociales u otros poderes de la República seducidos por ventajas o subyugados por presiones diferentes, notoriamente económicas.

En el pasado y en el mismo sentido se había manifestado el gran jurista brasileño Carlos Maximiliano,³⁰ condenando vehementemente la reelección y sus efectos sobre la realidad política del país: “El establecimiento de un régimen republicano representa la victoria de los que recelan que la larga posesión de la autoridad en las manos de un individuo produzca la hipertrofia del poder personal”. Y agrega:

En los propios Estados Unidos muchos deben pensar que está prohibida la reelección inmediata. Incluso aunque se abstenga de la corrupción y de la violencia, dispone de tal prestigio el presidente, que sólo por sí constituye serio obstáculo a la victoria de otro candidato... En los países nuevos el peligro es mayor. Permitida la reelección, todos la disputarían, y la victoria correspondería siempre al gobierno, como ocurre en todos los pleitos. El primer triunfo se debería a la persuasión, el segundo a la corrupción, y los demás a la violencia.

Otro problema estrictamente vinculado a la reelección del presidente de la República concierne a la necesidad o no de su desincompatibilización³¹ como requisito para su candidatura.

Quiere decir que, independientemente de esta o aquella norma concreta, pensamos que la tesis de la desincompatibilización va al encuentro del magno principio de la moralidad administrativa, buscando evitar (jamás eliminar —lo que sería imposible—), los grandes poderes e influencia de que dispone la máquina político-administrativa del poder para atraer al electorado.

Con entera procedencia, pues, la lección de Carlos Roberto Siqueira Castro,³² que en alentado dictamen sobre la materia concluye que el permiso constitucional referente a la reelección del presidente de la República “exige, por imperativo de los principios constitucionales del régimen demo-

³⁰ *Apud*, Sérgio Sérulo, p. 53.

³¹ Sobre el tema es oportuno consultar el trabajo de Filgueiras Júnior, Marcos Vinícius *Desincompatibilização de Chefes del Ejecutivo para reeleição*, RDA vol. 229, pp. 233 y ss.

³² *Reeleição do presidente da República-Emenda Constitucional 16/97. “Exigência de desincompatibilização del presidente de la República como requisito para candidatura à reeleição” (RTDP, núm. 23/1998, pp. 76-96).*

crático, de la igualdad entre partidos y candidatos y de la moralidad electoral, la desincompatibilización de su actual titular, en los mismos plazos y condiciones generales previstos en la Constitución y en la Ley de Inelegibilidades (Ley Complementar núm. 64/90)".

El Supremo Tribunal Federal tuvo ocasión de enfrentar *parte de esa materia* en el Recurso Extraordinario RE 344882/BA, siendo relator el ministro Sepúlveda Pertence, juzgado en 07/04/2003 (Tribunal Pleno). En éste se asentó la siguiente decisión.³³

Lo que, con todo, no se comprende, es por qué motivo el constituyente de 1988 no aprovechó la oportunidad para expresamente afirmar en el artículo 14, § 6o. (antes transcrito), que el presidente de la República, los gobernadores de estado y del Distrito Federal también deben renunciar seis meses antes de disputar la reelección.

Es cierto que en caso de reelección del jefe del Poder Ejecutivo es muy difícil colocar en pie de igualdad las candidaturas que desafían al candidato a reelección, o incluso la gran desigualdad de una disputa electoral de esta

³³ Elegibilidad: cónyuge y parientes del jefe del Poder Ejecutivo: elegibilidad para ser candidato a su sucesión, cuando el titular, causador de la inelegibilidad, pudiera, él mismo, presentar su candidatura a la reelección, pero se haya separado del cargo hasta seis meses antes del pleito. 1) La evolución del Derecho Electoral brasileño, en el campo de las inelegibilidades, giró durante décadas en torno al principio basilar de la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los titulares del Poder Ejecutivo: regla incluida como única previsión constitucional de inelegibilidad, en la primera Carta Política de la República (Const. 1891, artículo 47, § 4o.), la prohibición se mantuvo incólume al advenio de los textos posteriores, incluso los que rigieron las fases del más exacerbado autoritarismo (así, en la Carta de 1937, los artículos. 75 a 84, no obstante equívocos, no llegaron a la admisión explícita de la reelección; y la de 1969 (artículo 151, § 1o., a) mantuvo el veto absoluto. 2) Las inspiraciones de la no reelección de los titulares han servido de explicación legitimadora de la inelegibilidad de sus parientes próximos, con el propósito de evitar que, por medio de la elección de éstos, se pudiera caer en el continuismo familiar. 3) Con esta tradición uniforme de constitucionalismo republicano, rompió; sin embargo, la EC 16/97, que con la norma permisiva del § 5o. del artículo 14 CF, explanó la viabilidad de una reelección inmediata para los Jefes del Ejecutivo. 4) Subsistió, entre tanto, la letra del § 7o., atinente a la inelegibilidad de los cónyuges y parientes consanguíneos o afines, de los titulares que se volvieron inelegibles, lo que, interpretado en el absolutismo de su literalidad, conduce a la disparidad ilógica de tratamiento y genera perplejidades intransponibles. 5) Sin embargo, es denominador común que el ordenamiento jurídico y la Constitución, sobre todo, no son aglomerados caóticos de normas; se presumen como conjunto armónico de reglas y de principios; por ello, es imposible negar el impacto de la Enmienda Constitucional 16 sobre el § 7o. del artículo 14 de la Constitución, bajo pena de que se consagre la paradoja de imponerse al cónyuge o pariente del causante de la inelegibilidad lo que a éste no se le negó: permanecer todo el tiempo del mandato, si candidato a la reelección, o dejar el cargo seis meses, para concurrir a cualquier otro mandato electivo. 6) En este sentido, la evolución de la jurisprudencia del TSE, que el STF acompaña, abandonando su entendimiento anterior.

naturaleza, puesto que el gobernante ya empieza su campaña con amplia ventaja de exposición en los medios de comunicación y ante la población en general, lo que naturalmente favorece la candidatura “oficial”.

Por ello, aun la institución de la desincompatibilidad (si aplicable) no habría de evitar, sino solamente minimizar los efectos de la candidatura oficial.

Acompaña este entendimiento Paulo Peretti Torelly:³⁴

Es inequívoco que el 15 de noviembre de 1889, Brasil decidió ser una República, lo que se confirmó de forma serena e irrefutable en el plebiscito del 21 de abril de 1993,³⁵ cuando el pueblo brasileño soberanamente consagró el molde republicano diseñado normativamente por el Poder Constituyente originario en 1988. La EC 16/97 destituyó la identidad y todas las características y propósitos consagrados por el Poder Constituyente originario al delinear el principio republicano brasileño, puesto que privilegió la continuidad del poder personal en detrimento de la separación entre los poderes y de la alternancia de éstos entre concepciones y proyectos políticos distintos, comprometiendo el pluralismo democrático y la armonía e independencia entre los poderes, resultando fragilizado el propio orden constitucional como factor de formación y preservación de la unidad política nacional.

Aunque no comparta la visión del citado autor en el sentido de que la reelección comprometa la funcionalidad del principio de la separación de poderes o aun la alternancia en los proyectos políticos, pues al final, habiendo disputa, siempre tendrá el elector más de una concepción a su elección, forzoso es considerar que la reelección desequilibra las fuerzas políticas, pesando a favor del candidato oficial toda clase de ventajas del poder.

Ya sobre la interpretación posible y deseable de la desincompatibilización, estamos totalmente de acuerdo con Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶ cuando observa respecto de la correcta intelección de esa norma. Afirma:

³⁴ “A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição”, *Isonomia e República no Direito Constitucional e na Teoria da Constituição*, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 2008, pp. 276 y ss.

³⁵ El Acto de las disposiciones transitorias de la Constitución brasileña de 1988 dispone: “Artículo 2o. El día 7 de setiembre de 1993 el electorado definirá, a través de plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo y presidencialismo) que deben regir el País”.

³⁶ “Desincompatibilização e inelegibilidade de chefes de Executivo”, *RTDP*, vol. 18/1997.

Vaya, cualquier persona con capacidad de intelección normal percibe que si el texto constitucional prohíbe que el presidente pueda ser candidato incluso como edil, si no renunciara seis meses antes del pleito, si hasta veda que el cuñado o yerno del presidente disputen la Presidencia, para impedir la desigualdad entre los candidatos, o sea, para obstar que el goce del cargo de presidente le proporcione ventajas en las elecciones o se las proporcione a sus parientes (*Id.* en lo que atañe al Gobierno del Estado y prefectura), sería *el colmo del absurdo, la más completa inconsistencia, la más radical estulticia, la más cabal incongruencia de la Ley Magna, permitirle sin embargo, disputar justamente su continuidad en el cargo sin que tenga que separarse del mismo seis meses antes de las elecciones*” (énfasis en el original).

Y lo que es todavía peor es la interpretación que el Supremo Tribunal Federal le ha dado al artículo 14, § 5o. de la Constitución Federal al decir que “La reelección es facultad asegurada por la norma en cuestión y que el titular del mandato del Poder Ejecutivo no necesita desincompatibilizarse para ser candidato a la reelección” (STF, RES. 21.597, del 16 de diciembre de 2003, relatora ministra Ellen Gracie).³⁷

En síntesis, se puede decir que en el derecho brasileño la reelección no presupone la desincompatibilización. Luego, en el caso de reelección del jefe del Poder Ejecutivo el candidato podrá continuar, por ejemplo, en el cargo de presidente de la República y disputar las elecciones. Con todo, si el presidente de la República se candidata a “otro cargo”, en esta hipótesis se deberá desincompatibilizar.

Creemos que le hubiera sido posible al Supremo Tribunal Federal realizar una interpretación más creativa de la Constitución al interpretar la norma de la reelección y la necesidad de desincompatibilización. No obstante, reconocemos que la redacción (el texto) del precepto constitucional admita la interpretación que le ha dado el ministro Carlos Velloso de que habría, en la norma, un “silencio elocuente”, empero no sea esta la lectura que hacemos del precepto.

³⁷ En el mismo sentido, la Consulta 970, Clase 5- Distrito Federal, relatora la ministra Ellen Gracie, en el Tribunal Superior Electoral (TSE). Véase también, en el Supremo Tribunal Federal la Medida Cautelar en ADI (Acción Directa de Inconstitucionalidad núm. 1.805-2, de 26/03/1998), DF, Rel. Min. Néri da Silveira.

En esta acción, aparentemente el único ministro que adoptó nuestra posición fue Marco Aurélio. Los demás entendieron que la Constitución, sobre este particular, dispone un “*silencio elocuente*” (Carlos Velloso), otros entendieron que “solamente la Constitución podría expresamente establecer la separación del cargo, en el plazo que ella definiera”, lo que resultaría de lo que dispone el § 5o., del artículo 14, en la redacción dada por la Enmienda” (Néri de la Silveira y la mayoría que lo acompañó).

Teniendo en Brasil únicamente dos experiencias históricas para formar un juicio más definitivo respecto del tema, podemos aun así decir que aparentemente la reelección desvirtúa el proceso electoral y desequilibra la disputa entre los candidatos. Es muy difícil separar la figura del candidato de la del gobernante. Hay un evidente desequilibrio en la disputa a favor de quien ostenta el poder en el momento de la elección.

En Brasil, lo que se ha visto en las dos (re)elecciones de los candidatos Fernando Henrique Cardoso (FHC) y Lula fueron abusos con la manipulación de las herramientas administrativas, repase de ingresos y uso directo de la máquina administrativa, como también con la visibilidad que da la función a quien la ejerce. Hubo incluso en diferentes oportunidades uso indirecto del cargo.

El presidente Lula, por ejemplo, “prestó” su popularidad a diversos candidatos, siendo protagonista en el horario electoral de correligionarios —con resultados visibles—. En los estados miembros en que esta práctica fue más recurrente, la táctica surtió efecto. En Bahía, un tradicional e importante estado miembro de la federación brasileña, Jaques Wagner, candidato del Partido de los Trabajadores (PT), fue electo gobernador, beneficiado por esa política, por la popularidad y por la exposición del presidente a su favor.

De hecho, la reelección no forma parte de nuestra tradición republicana. La posibilidad de la reelección conlleva de forma ineluctable la utilización de la máquina administrativa a favor del candidato a la reelección con toda su fuerza y poder. Parece evidente que la máquina administrativa no se deba usar en beneficio de esta o aquella candidatura. O sea, la cosa del pueblo (*res publica*), no se debería utilizar para lograr el éxito en las elecciones.

En cada país la reelección muestra una trayectoria. Como bien recuerda Mônica Herman Salem Caggiano:³⁸

En verdad, según señalado en nuestro “Sistemas Eleitorais x Representação Política”, el principio deriva de interpretación extremadamente restrictiva del standard republicano que impone la alternancia, evitándose la perpetuación y la personificación del poder. En la matriz presidencialista norteamericana, sin embargo, la restricción es mucho más suave y fue incluida solamente con el advenimiento de la Enmienda XXII, que estableció: ninguna persona debe ser electa para el cargo de presidente más de dos veces”. En Francia, no hay

³⁸ “A reeleição-Tratamento constitucional (breves considerações)”, publicado en *Preleções Acadêmicas*, CEPS-Centro de Estudos Políticos e Sociais de São Paulo, Cuaderno 1/97, pp. 7 en adelante.

restricción alguna a la reelección y el mandato presidencial, con la duración prevista de siete años, puede ser renovado indefinidamente. Y en Portugal, donde se ha instalado un régimen mixto parlamentar-presidencial, el artículo 126 de la Constitución, que disciplina el tema de la reelegibilidad, contempla, con relación a la figura del presidente, impedimento tan sólo para “un tercer mandato consecutivo” (artículo 126, I), preconizando, incluso, que “si o presidente de la República renunciara al cargo, no podrá ser candidato en las elecciones inmediatas ni en las que se realicen en el quinquenio inmediatamente siguiente a la renuncia (artículo 126, 2). El continuismo y el siempre presente peligro anunciado por Montesquieu, de que el poder corrompe al propio poder, sirven como base de respaldo a la regla de la irrelegibilidad. Ilustrativo a este respecto es el ejemplo americano, territorio en el que penetra la limitación al ejercicio de dos mandatos presidenciales consecutivos a fuerza de la consolidación de la costumbre introducida por Washington, al negarse a concurrir para un tercer periodo. Rota la tradición por Roosevelt, al acatar un tercero y cuarto mandatos, se consagró la regla limitadora, a nivel constitucional, mediante la rectificación de la mencionada Enmienda XXII.

Así, la reelección, no obstante que posibilite al pueblo dar continuidad a una determinada acción político-administrativa por un periodo adicional de tiempo, tiene como inconveniente cierto la formación de una red (no virtuosa), sino viciosa de intereses que se explyea por toda la Federación brasileña.

Creio ser importante deixar registrado que uma coisa é o aspecto político da reeleição outra bem diferente é seu aspecto jurídico. Nem sempre ambos coincidem. Quero dizer, embora seja inconveniente o instituto da reeleição, não podemos afirmar que ele é, ao menos até agora, inconstitucional do ângulo estritamente técnico-jurídico.

Refiro-me a questão segundo a qual a emenda que a introduziu (a reeleição) não pode ser acoimada de inconstitucional. Ao menos o Supremo Tribunal Federal assim não entendeu, como já vimos.³⁹

³⁹ Isso não significa dizer que toda emenda que pretenda introduzir a reeleição seja automaticamente constitucional. É preciso analisar a situação em cada país e verificar de que maneira o tema é estruturado e como foi aprovada essa Emenda Constitucional. O Supremo Tribunal Federal, no Brasil, por mais de uma vez teve condição de analisar a compatibilidade do poder de revisar a Constituição (de emendá-la, portanto) com os parâmetros da Constituição vigente. (Por exemplo, entendeu inconstitucional a recondução de juízes ao Conselho da Magistratura diante de proibição expressa da lei (ADI 1985-PE, Rel. Min. Eros Grau, 03/03/2005. No mesmo sentido julgou inconstitucional a lei do Estado do Rio de Janeiro nº 2.432/95 por incompatibilidade com o artigo 93 da CF, ADI 1422-RJ, Rel.Min. Ilmar Galvão, 09/09/1999). As limitações materiais explícitas ou implícitas devem ser respeitadas

Por otro lado, la situación de correligionarios del presidente de la República (gobernadores, prefectos) muestra una relación directa con las posibilidades de éxito electoral de la reelección del presidente, relación lógica, una vez que debe estar vinculada a la posibilidad de obtención de mayores transferencias de ingresos⁴⁰ para los correligionarios de los estados y municipios de su partido político.

Sin embargo, buscando el hilo central de razonamiento con respecto al tema general de la reelección, también parece claro que cualquier análisis que se haga del asunto sería muy pobre si otros elementos que se relacionan con ella no estuvieran presentes.

Hasta aquí ha sido posible intuir que la reelección está íntimamente relacionada con los siguientes asuntos:

- 1) El equilibrio de poderes. La pregunta natural dentro del tema sería la siguiente: ¿La reelección colabora y refuerza el equilibrio entre los poderes o desequilibra la balanza a favor del Poder Ejecutivo? ¿Por cuánto tiempo?
- 2) La duración del mandato del presidente de la República. Es evidente que en países con mandatos de cinco, seis, siete u ocho años tiene diferente impacto la reelección.
- 3) La cultura política del país examinado, ampliamente investigada y sus actores. Es importante saber el grado de movilización y participación

pelo poder reformador. No Brasil, vide o clássico “O Poder de Reforma Constitucional”, de Nelson de Souza Sampaio, reeditado em 1994, Ed. Nova Alvorada, Belo Horizonte.

⁴⁰ En un estudio realizado sobre la relación existente entre la “responsabilidad fiscal” de los gobernantes y el tema de la reelección, Lúcio Rennó y Eduardo Leoni trabajaron con datos relativos de 2,110 municipios brasileños (tenemos más de 5,000 municipios hoy en Brasil) en una serie temporal, que se extiende desde 1996 hasta 2004. De este conjunto de datos, obtienen algunas conclusiones iniciales. Primero, el progreso de la disciplina fiscal en el período, mensurada por la diferencia entre los ingresos y los gastos sobre los ingresos. Segundo, la diferencia del ajuste resultante como efecto de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Hasta su vigencia, los ingresos y los gastos crecían sin control. Después de la promulgación de la Ley, los ingresos continuaron a crecer, mientras que los gastos disminuyeron. Tercero, la comparación entre candidatos a la reelección y los demás prefectos muestra una conducta *ligeramente más responsable de aquellos que intentan la reelección*. Cuarto, la comparación entre prefectos en el segundo mandato y los demás muestra, a su vez, una mayor responsabilidad entre los veteranos, excepto en el último año de mandato. El análisis econométrico de los datos trajo conclusiones adicionales; mostró un pequeño diferencial de *irresponsabilidad de los prefectos reelectos en su segundo mandato, una propensión mayor a la irresponsabilidad en los municipios de economía más pujante y la importancia mucho más acentuada de la Ley de Responsabilidad Fiscal cuando comparada a los efectos de la reelección*. De Araújo, Caetano Ernesto P., *Reforma política em questão*, Mulholland, Timothy y R. Rennó, Lúcio (coord.), Brasília, Editora UNB y Câmara de los Diputados, 2008, p. 202.

de la población en el país examinado. Seguramente en democracias más consolidadas la reelección impactará de forma diferente a la sociedad que en aquellos Estados de tierna experiencia democrática.

El sistema partidario y electoral del país examinado. Es de suma relevancia saber cómo está estructurado el sistema partidario, si hay pluralismo partidario, si hay democracia, si el país dispone de una justicia electoral libre e imparcial; todo ello afectará el tema de la reelección, o por éste será afectado.

- 4) El poder del presidente de la República. ¿Cuál es el poder efectivo de que goza el jefe del Poder Ejecutivo? ¿Qué tipo de presidencialismo adopta el Estado examinado? ¿Esta él controlado por el Congreso? ¿Los demás poderes le imponen frenos? ¿O estamos delante de un Estado paternalista donde la figura del presidente es la de un caudillo? ¿Dispone él de formidables poderes jurídicos, financieros y administrativos?

Todas estas variables son muy importantes, y se deberían analizar conjugadas con el tema, si tiempo y condiciones hubiera. Como bien señala Humberto Noguera Alcalá en el trabajo que presenta para ese mismo seminario:

Las reformas constitucionales en materia de periodo presidencial, reelección y método de elección del presidente de la República generalmente son desarrolladas desde el gobierno de acuerdo a sus intereses políticos contingentes, en la medida que la modificación sirva a sus propios intereses y contribuyan a su permanencia en el poder, oponiéndose a las modificaciones que perjudiquen sus intereses políticos.

Otro aspecto que debe considerarse en el análisis son las variables de si las modificaciones contribuyen a la legitimación o a la eficacia del sistema político a ninguno de ellos o a ambos conjuntamente. Como señala Lipset, la legitimidad y eficacia son dos dimensiones o atributos básicos que todo sistema institucional político debe considerar. Es necesario señalar que estas dos dimensiones esenciales interactúan entre sí, pudiendo dar lugar a un círculo virtuoso o vicioso, ya que el logro de los objetivos trazados puede aumentar o disminuir la legitimidad, como a su vez, una mayor legitimidad facilita la obtención de resultados satisfactorios de las políticas públicas, mientras que una menor legitimidad puede poner más obstáculos a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

A su vez, hay casos en que se busca solucionar problemas de legitimidad adoptando una determinada reforma, pueden generar problemas en la variable eficacia, o viceversa. En el ámbito político, las reformas constitucionales

en materia electoral presidencial generalmente son materia de compromiso político donde cada actor que negocia busca conseguir un interés específico que lo beneficie, ya sea de corto o largo plazo.

A su vez cada reforma depende de un diagnóstico del respectivo país en su realidad social, política, económica y cultural, que llevan a los actores a impulsar o a rechazar las reformas planeadas que buscan solucionar problemas de déficit de legitimidad o de eficacia de corto o largo plazo, o de un cambio de preferencia de los ciudadanos, en un contexto democrático, donde las apreciaciones de las fuerzas políticas son disímiles, e incluso al interior de una misma fuerza política puede haber apreciaciones diferentes, además de cumplir con las reglas constitucionales materiales y formales.

A su vez Daniel Bouquet, explicita que las reformas electorales presidenciales pueden ser obra de gobiernos en declinación que buscan disminuir o minimizar las futuras pérdidas de poder con un esfuerzo de mayor legitimidad e integración, o el caso de coaliciones ascendentes cuya reforma está destinada a mejorar la eficacia del gobierno y maximizar El mantenimiento de las fuerzas ascendentes en el poder, aunque generalmente las reformas reales no se dan bajo la modalidad de formas puras.

Los métodos de escrutinio de la elección presidencial de mayoría absoluta y segunda vuelta son más inclusivos porque desestimulan el voto estratégico que incentiva el sistema de MR y por lo tanto favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños, como señala Bouquet.

A su vez, la variable duración del mandato presidencial es importante en la medida en que los mandatos cortos son más inclusivos, ya que posibilitan mayormente las alternancias de gobiernos y sus recambios, por lo tanto hay más oportunidades para las distintas fuerzas políticas. Por el contrario, los mandatos más largos son más excluyentes en la medida en que posibilitan periodos más largos de mantenimiento en el poder de una fuerza política determinada, dando menores alternativas a las fuerzas políticas de participar en la competencia.

Respecto de la reelección presidencial puede sostenerse que un sistema de mandatos largos y reelección presidencial es un sistema más excluyente, aunque será patrocinado por unas fuerzas políticas que se consideren hegemónicas en el sistema político o que cuenten con un líder carismático con fuerte apoyo popular. A su vez, mandatos presidenciales cortos y sin reelección, son más inclusivos, en la medida que cada corto periodo de tiempo el gobierno estará en juego en las elecciones competitivas, existiendo menores riesgos para el sistema institucional si se elige un presidente ineficiente o arbitrario, ya que el sistema lo desplaza sin que alcance a realizar mucho daño al sistema institucional democrático.

Así puede sostenerse que los métodos electorales presidenciales que incorporan doble vuelta y necesidad de mayoría absoluta para ser elegidos, prohíben la reelección inmediata y tienen periodos de mandato presidencial

cortos; constituyen regímenes inclusivos que cuentan con mayor legitimidad y posibilitan la alternancia en cortos periodos de tiempo.

Los sistemas electorales presidenciales de mayoría relativa, con mandatos presidenciales largos y reelección inmediata son más excluyentes, aunque podrían ser más eficaces, pero con detrimento de la legitimidad del respectivo sistema. A su vez, si nos encontramos con un presidente ineficiente o arbitrario, que haya perdido el apoyo ciudadano por una crisis económica, social o política existe un mayor peligro de crisis del sistema institucional democrático, como asimismo de desarrollo de un régimen autoritario.

En nuestra América latina la tendencia general es a establecer elecciones presidenciales con doble vuelta y mayoría absoluta, salvo casos excepcionales.⁴¹

No es nuestro propósito ni nuestra intención hacer ese estudio en este trabajo, lo que demandaría una o más tesis. Queremos apenas llamar la atención hacia la necesidad e importancia de relacionar y conectar esos diferentes temas, a los efectos de desvendar respuestas parciales a toda esta problemática.

Parece muy poco simplemente estar a favor o en contra de la reelección. Es evidente que el asunto es mucho complejo e intrincado de lo que se presenta bajo un prisma estrictamente técnico-normativo.

IV. LA REALIDAD LATINOAMERICANA

Al pasar revista a la realidad de Latinoamérica en lo que atañe al tema de la reelección, constataremos la existencia de por lo menos seis posibilidades.

- 1) Reección sin límites.
- 2) Reección inmediata una única vez.
- 3) Prohibición de reelección inmediata (término del mandato fijado en años).
- 4) Prohibición de reelección inmediata (mandatos intermediarios).
- 5) Prohibición de reelección inmediata y cerrada.
- 6) Prohibición absoluta (nunca más para la misma persona).

Como se puede observar, existen varias posibilidades para enfrentar el tema de cómo se debe resolver la continuidad o no de un presidente en Latinoamérica. Caminamos entre dos extremos. De un lado, la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de que una persona repita la

⁴¹ Noguera Alcalá, Humberto, "La reelección presidencial en el presidencialismo chileno".

presidencia (prohibición absoluta). Entre estos dos extremos encontramos algunas variables expuestas arriba.

La materia ha sido bien analizada por Mario D. Serrafero,⁴² quien afirma:

La reelección no ha aparecido, al menos todavía, sino en algunos países de la región y en ciertos contextos. No apareció en la primera etapa de las transiciones, cuyos gobiernos democráticos intentaban reflejar la contracara de los valores de los regímenes militares. Esta primera generación de mandatarios fue relevada por sus oposiciones partidarias, hecho motivado por el difícil trance económico de sus gestiones, el exceso de expectativas de la gente y la apuesta en alternativas más atractivas. Ya en los noventa, aparece otro contexto tras la reformas “neoliberales” adoptadas por los países de la región. Los gobiernos tienen relativo éxito económico medido en la contención de la inflación y el logro de la estabilidad, y cierto ordenamiento mínimo social relacionado con tal cambio. Algunos mandatarios no llegan al estadio de capitalizar los réditos de la emergente estabilidad regional, y sus gestiones rodeadas de corrupción, disminución de apoyo político y movilización ciudadana concluyen en fracasos estrepitosos (Color de Mello en Brasil, Carlos A. Pérez en Venezuela y Abdalá Bucaram en Ecuador). Otros, en cambio, controlando la gobernabilidad (Menem, Franco-Cardozo) o acudiendo a recursos no democráticos (Fujimori), desde el poder asisten y capitalizan para sí los réditos de la estabilidad. Es éste el contexto económico de las reelecciones.

En síntesis, los países que promueven la reelección son aquellos que han vencido el flagelo inflacionario y han estabilizado la economía, a través de la acción visiblemente centrada en el presidente (y/o en su ministro de Hacienda o Economía). Pero no todos los mandatarios bajo cuyo mandato se estabilizó la economía concluyeron en la propuesta de su reelección.

En segundo lugar, se trata de países con partidos o sistema de partidos débiles. Perú y Brasil constituyen casos de sistemas multipartidistas débiles y fraccionados, y con un alto grado de volatilidad electoral (al igual que Argentina). Se ha señalado que Perú y Brasil tienen un bajísimo índice de institucionalización partidaria, y la Argentina estaría en un nivel intermedio.

En tercer lugar, se advierte una combinación de estilo plebiscitario-delegativo-populista (según los matices de las distintas visiones) en el liderazgo presidencial. En Perú y en la Argentina, sobre todo Fujimori y Menem apelaron más al pueblo que a la propia institucionalidad, para fundar sus decisiones. En Perú se asistió a una ruptura institucional, en la Argentina el Ejecutivo tuvo el récord de dictado de decretos. Los presidentes fueron elegidos bajo el sistema de doble vuelta electoral, que tiende a polarizar y personalizar las opciones de voto.

⁴² “Reelección y sucesión presidencial”, *Poder y Continuidad* (Argentina, Latinoamérica y EE.UU.), Editorial de Belgrano, 1997, pp. 90 y ss.

En cuarto lugar, en todos se apeló al excepcionalismo y al personalismo, para justificar la continuidad del gobernante y la consolidación del régimen. El lema de las reelecciones fue la continuidad del presidente promotor del cambio y la necesidad inexorable de su continuidad física en el poder.

Surge casi por decantación la diferencia entre los distintos países y su nivel de institucionalización. Por un lado, Perú, la Argentina y Brasil, y por el otro, países con un reconocido grado de mayor institucionalización, como Chile y Uruguay. En estos dos últimos países no se ha promovido la reelección de los presidentes. La tentación entonces es establecer una suerte de patrón del reeleccionismo emergente en Latinoamérica de fin de siglo.

Así podría establecerse probabilísticamente que en Latinoamérica: a menor grado o nivel de institucionalización del régimen político democrático-liberal y en coyunturas políticas y/o económicas favorables, existiría mayor probabilidad de que fuera planteada y de que prosperase una reforma de reelección presidencial inmediata.

Parece efectivamente que el fenómeno de la reelección en Latinoamérica viene formando doctrina. En Colombia, como se sabe, la antigua Constitución de 1886 fue sustituida por la Constitución de 1991. LA CNN México publicó la siguiente materia en 14/04/2011 comentando el seminario que participamos en Bogotá:

La reelección ha estado presente en países como Brasil, Bolivia, Venezuela y Guatemala.

La reelección, un “fantasma” que recorre América Latina. Seguir en el poder, cambiar las leyes vigentes para prolongar el mandato, obtener una presidencia cuasi permanente son pensamientos que asaltan en determinado momento a quienes gobiernan un país.

Los casos se multiplican y no de manera aislada, asegura el jurista mexicano Imer Benjamín Flores, coordinador del congreso internacional realizado en Bogotá “La reelección presidencial en las Américas” que desde este miércoles y hasta el viernes se realiza en Bogotá, Colombia de 13 a 15 de abril de 2011. De hecho, afirma, la decisión de la primera dama de Guatemala, Sandra Torres, de divorciarse del presidente del país, Álvaro Colom, para contender en las elecciones generales de septiembre próximo es sólo el ejemplo más reciente de ello. Lo ocurrido en Guatemala pudo ocurrir también en Colombia, Venezuela y Bolivia. Encuentra este artículo de reelección presidencial: Colombia, Guatemala, Venezuela, Bolivia y Brasil. El ex presidente Luis Ignacio Lula Da Silva gozaba de una alta popularidad —de niveles superiores a 80%— que sugería que podría pretender reformar la Constitución para permitir su segunda reelección para un tercer periodo. Sin embargo, optó por no hacerlo. En vez de ello, delegó en Dilma Rousseff, su ex ministra de energía y ex jefa de gabinete, el desafío de continuar su obra. En 2010, du-

rante la campaña que la llevó a convertirse en la primera presidenta de Brasil, Rousseff reconoció: “Voy a seguir el camino del presidente Lula. Voy a cuidar el pueblo brasileño como una madre —y ahora como una abuela— cuida a sus hijos y a sus nietos. Velando por los que más precisan. Pero velando también por todos los otros”. No obstante, a días de que Rousseff asumiera la presidencia de Brasil, una declaración de Lula sacudió al mundo político de su país, ya que admitía que podría postularse nuevamente en 2014. El antecesor de Lula, Fernando Henrique Cardoso fue el presidente en funciones que se vio beneficiado por la reforma a la constitución que permitió su reelección inmediata para un segundo periodo. El presidente de Bolivia, Evo Morales, convocó a principios de su mandato a un congreso constituyente que permitió la posibilidad de su reelección inmediata para un segundo periodo. Aunque hay un artículo transitorio que sugiere que él ya está en su segundo periodo, dado que en 2009 *celebró elecciones presidenciales*, Morales pretende que su primer periodo termine en 2015. En consecuencia, ha dicho que se postularía para un segundo periodo cuando en realidad sería el tercero. La anunciada intención de Evo recibió críticas de los opositores que le exigieron el compromiso de abstenerse de contender nuevamente a cambio de aprobar en el Congreso Nacional el referéndum sobre la nueva Constitución de Bolivia. Evo Morales celebró el 22 *de enero* pasado cinco años en el gobierno. Ante la prohibición de la reelección inmediata del presidente en funciones y la disposición que extiende la misma a sus parientes por consanguinidad y afinidad, Álvaro Colom y su esposa Sandra Torres de Colom anunciaron que tramitarían una demanda de divorcio voluntario. Así, una vez divorciada del presidente, la entonces primera dama de Guatemala podrá contender en las próximas elecciones generales programadas para septiembre. “Me estoy divorciando del presidente para casarme con el pueblo, con la gente de Guatemala”, dijo Torres a los periodistas, durante su primera comparecencia pública después de que se conociera sobre su separación legal del mandatario, paso indispensable para que pueda optar por la presidencia del país. *Colom y Torres quedaron oficialmente divorciados el pasado 8 de abril*, pese a las acusaciones de opositores que señalan a la exprimera dama de cometer un “fraude de ley”. “Están legalmente divorciados”, expresó la jueza Mildred Roca, titular del Juzgado Segundo de Familia, quien explicó que autorizó el divorcio debido a que la pareja presidencial lo presentó de forma voluntaria. Uno de los casos que mayor polémica genera es el relacionado con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez. El mandatario venezolano ha hecho varios intentos para lograr la reelección indefinida en Venezuela, bajo el argumento de que sus adversarios pretenden atentar contra su gobierno. Su deseo quedó manifiesto desde que inició su gestión presidencial. Convocó a un congreso constituyente que le permitió su reelección inmediata para un segundo periodo. Posteriormente, promovió una reforma a la constitución por la vía del refrendo popular para su reelección inmediata para un tercer

periodo. Y, pese a las críticas de la oposición que alcanzó un mayor número en la Asamblea Nacional, en diciembre pasado obtuvo la aprobación de una Ley Habilitante que le permite gobernar por decreto durante 18 meses.

El nuevo texto constitucional veda la reelección presidencial relativa o alternada. En 2002, se elige a Álvaro Uribe, y en 2004 hay un referéndum para la reforma de la Constitución y se instaló la reelección inmediata, lo que propició su segundo mandato en 2006. Como bien destaca la convocatoria de ese seminario, felizmente en febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia resolvió declarar impracticable la convocatoria al referéndum que pretende la reelección y permitirá una eventual segunda reelección para un tercer periodo al actual presidente.

En Perú, Fujimori es electo en 1990, después de haber pasado al segundo turno, con su opositor político Mario Vargas Llosa, candidato del Frente Democrático (Fredemo).

En una evidente contradicción entre la oferta electoral hecha por Fujimori en su campaña y las medidas puestas en acción como presidente, el Congreso se torna un obstáculo a sus propósitos, hasta que el 5 de abril de 1992, el denominado Congreso Constituyente “Democrático”, no electo, convocado por el propio Fujimori, e instalado el 22 de octubre de 1992, dictando el 31 de diciembre de 1993, una “nueva Constitución”. Para esta Constitución sin la mínima legitimidad Fujimori buscó un referéndum el 31 de octubre de 1993.

Tal como la Constitución colombiana, la Constitución peruana presenta el mismo vicio. Busca la reelección inmediata para un periodo más, consagrando el “fujimorismo”.

Cabe también recordar el ejemplo argentino, cuya reforma de la Constitución de 1853 eliminó, en un primer momento, la disminución del periodo presidencial de seis a cuatro años, así como la eliminación de la reelección relativa o no inmediata.

Sin embargo, luego, a continuación, en 1994, se permitió la reelección inmediata por una única vez, lo que acabó por beneficiar al propio presidente Menem en 1995.

Por otro lado, la constante inestabilidad política de Ecuador⁴³ es evidente. De 1979 a 2007 fue gobernado por doce presidentes, de los cuales ocho fueron electos para ese cargo directamente por sufragio popular, tres acce-

⁴³ Con respecto a la situación de Ecuador, consulte a Astudillo, César y Salgado Pesantes, Hernán, respectivamente, en la obra José María Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en Latinoamérica. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, cada uno de ellos con trabajos sobre la realidad ecuatoriana reciente.

dieron al poder por medio de mecanismos de sustitución presidencial establecidos en la Constitución, y Alarcón fue designado presidente interino, aunque esta figura no constara en la Constitución de 1978. Cada uno de estos presidentes duró en sus cargos aproximadamente 2,3 años.

Ello basta para colocar a Ecuador en la lista de países inestables de Latinoamérica, junto con los demás ya vistos.

Vamos a hablar ahora un poco sobre un país que nos viene preocupando mucho a todos: Venezuela.

Michael Penfold,⁴⁴ en un artículo muy equilibrado sobre la situación de Venezuela, afirma que uno de los elementos más enigmáticos y “divisivos” en el mundo intelectual latinoamericano ha sido el debate entre diferentes autores sobre la manera de caracterizar al sistema político venezolano, en particular el régimen chavista, si tiene este carácter autoritario o democrático.

Los que defienden el corte democrático de la Venezuela contemporánea señalan que el país realizó desde 1998 más de ocho procesos electorales, que no sólo incluyen elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales, sino también diversas formas de consultas populares (referéndums). Muchos autores apuntan el carácter inclusivo de los programas sociales como una demostración de una “vocación democrática”, popular y progresista de ese proceso político.

Por otro lado, otros autores sostienen que el chavismo representa una nueva forma de autoritarismo latinoamericano que se ha aprovechado del uso de nuevas tecnologías y de los elevados ingresos del sector petrolífero para obtener ventajas ofrecidas por las formas democráticas y minar de modo permanente el principio de la división de poderes.

Estos mismos autores acuñan nuevos términos para rotular al régimen: “semiautoritarismo”, “sultanismo” y “autoritarismo electoral”, con la intención de encajar el sistema político venezolano en una tipología que permita caracterizar la paradoja que existe entre la existencia de elecciones competitivas y otros rasgos autoritarios del proceso.

Penfold, en este cuidadoso trabajo, llega a las siguientes conclusiones, que intentaremos sintetizar:

I.

- 1) Con respecto a la alegada democracia electoral: critica el uso de medidas administrativas por parte de la Contraloría General de la Re-

⁴⁴ Michael Penfold forma parte del Instituto de Estudios Superiores de Administración de Venezuela, “La democracia subyugada. El hiperpresidencialismo venezolano”, *Revista de Ciencia Política*, t. 30, 2010.

pública, validadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para excluir candidatos opositores y oficialistas de las elecciones en Venezuela. En las elecciones de 2008, la Contraloría inhabilitó más de trescientos candidatos, de los cuales doscientos eran oriundos de la oposición. Se adujo la existencia de irregularidades administrativas no probadas en los tribunales. Este precedente otorgó a la Contraloría un poder excesivo para determinar cuáles candidatos serían o no inhabilitados, ausente un control judicial.

- 2) Falta de control del CNE sobre la utilización de los recursos públicos por parte del oficialismo. Esta situación afecta la transparencia y el equilibrio de las elecciones, ofreciendo desventajas notorias en la asimetría de financiación entre el oficialismo y la oposición para atraer los votos populares. Dicha práctica viola la Constitución venezolana, que prohíbe la financiación de los partidos políticos y de sus actividades electorales, sin recursos públicos, solamente privados.
- 3) Falta de transparencia en la utilización de recursos petrolíferos provenientes de PDVSA (Petróleos de Venezuela), y su explícito uso clientelar en tiempos electorales.

II.

- 1) Con respecto a la democracia constitucional, la progresiva corrosión y el debilitamiento del principio de la división de poderes en la democracia venezolana es indudablemente su punto más frágil, que causa serios daños al sistema político. El Poder Ejecutivo tiene un claro dominio sobre los poderes Legislativo y Judicial. Este dominio se extiende sobre otros poderes, como el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría y la Fiscalía General de la República. Hubo también un notorio fortalecimiento de los poderes formales e informales del presidente de la República.

Las ventajas del “chavismo” se utilizaron para minar los cimientos de la división de poderes e incrementar el control político sobre diversas instituciones.

La discusión sobre la reforma constitucional de 2007 y la propuesta de enmienda constitucional para eliminar los límites de reelección de la presidencia en 2008 han puesto en evidencia la falta de controles horizontales y el dominio del Ejecutivo sobre los otros poderes. Los procesos de consulta realizados posteriormente se han circunscrito a simpatizantes del proceso político “chavista”.

Las propuestas de cambio de las reglas del juego establecidas en la Constitución Bolivariana emergen del Poder Ejecutivo con poco debate, tanto político como ciudadano. Falta control por parte del Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo.

La descentralización en Venezuela no se ha revertido por completo, pues Chávez no puede impedir la elección directa de alcaldes y gobernadores garantizada por la Constitución.⁴⁵

- 2) Con respecto a la democracia ciudadana, a pesar de que la Constitución de 1999 incorpora diferentes formas de participación ciudadana en las decisiones políticas, Chávez creó en la esfera territorial los “consejos comunales”. Serían instancias de participación ciudadana diseñadas para oponerse al poder formal de los gobernadores y alcaldes. Justificó su creación como un paso más radical hacia la descentralización. Entre tanto, dichos consejos se han revelado, en la práctica, no como un instrumento de competición de poder con las autoridades electos. Se ha convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo de penetración en las comunidades para obtener apoyo político en pro del oficialismo.
- 3) Con respecto a los derechos sociales, la Constitución Bolivariana de 1999 realizó una expansión significativa de derechos sociales estableciendo explícitamente mecanismos de participación popular para su concreción. Tal esfuerzo ha sido, sin duda, una fuente de apoyo político efectivo, tanto real como simbólico, que ha ampliado la popularidad y el discurso de inclusión del chavismo.

Evidentemente, la existencia de varios programas asistenciales permite al pueblo venezolano una expansión del acceso de la población más pobre a diversos derechos sociales. No obstante, también existen evidencias de que estos mismos mecanismos y programas han sido utilizados de forma clientelista e impregnados de actos de corrupción.

- 4) Con respecto al hiperpresidencialismo venezolano, las características de la Constitución de 1999, que otorga excesivos poderes al presidente de la República, y la falta de división de poderes, generan dificultades para que los diferentes actores del sistema político acepten las reglas del juego en el marco de un sistema de partidos débil y poco estructurado.

⁴⁵ Para más detalles véase el texto de Penfold, aquí utilizado.

Un periodo presidencial de seis años con reelección, la posibilidad de un periodo continuo de doce años es indudablemente el más extenso de Latinoamérica, y la eliminación de la restricción a la reelección torna esa cuestión todavía más aguda.

En segundo lugar, al presidente de la República le es relativamente simple convocar distintos tipos de referéndum para modificar de manera unilateral las reglas del juego, incluyendo a la propia Constitución.

En tercer lugar, la Constitución otorga poderes importantes al presidente de la República en la administración de las fuerzas armadas, en particular para determinar sus ascensos.

En cuarto lugar, la Constitución ha debilitado los poderes de la Asamblea Nacional al reducir su ámbito de acción en la conducción de los temas federales y en la supervisión de las fuerzas armadas. Ello ha sido posible debido a la eliminación de la Cámara y del Senado y con la adopción del sistema unicameral.

En quinto lugar, la falta de controles sobre la actividad e ingresos oriundos del petróleo permite al Ejecutivo, directamente contar con recursos extraordinarios para financiar diferentes proyectos. Dichos recursos no son fiscalizados por ningún órgano de la República, y, lo que es peor, obedecen a criterios políticos y (clientelistas) para su destinación.

Finalmente, hay serias acusaciones de restricciones a las libertades públicas, a la libre prensa, al principio de la libre iniciativa, que afectan el concepto moderno de Estado democrático de derecho.⁴⁶

Por todo lo antedicho, pensamos que aún tenemos graves problemas en Latinoamérica, y ciertamente ese seminario es un foro importante para conocerlos mejor y reflexionar sobre esta temática.

Creo que el perfeccionamiento de la democracia en Latinoamérica es una tarea pendiente. El autoritarismo popular es un fraude a la democracia, que se debe combatir con la más *efectiva ciudadanía* y participación de la sociedad civil.

No debemos despreciar las conquistas de la democracia representativa.

Es evidente que debemos perfeccionarla y colocarla bajo los ojos y controles del pueblo, y no podemos abandonarla por sus defectos.

Por otra parte, los mecanismos de la democracia directa (consultas, referéndums y plebiscitos), como es de amplio conocimiento, pueden y deben auxiliar en la manifestación de la voluntad popular siempre y cuando no sean manipulados por agentes u órganos del Estado.

⁴⁶ Se puede consultar también Brewer Carías, Allan B., *Reforma constitucional y fraude constitucional. Venezuela, 1999-2009*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL CHILENO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO*

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ

SUMARIO: I. *Aspectos preliminares.* II. *Los argumentos desplegados para posibilitar o prohibir la reelección presidencial inmediata en los presidencialismos.* III. *La variable reelección presidencial es un elemento que debe analizarse en conjunto con otros elementos copulativos, tales como la duración del mandato presidencial y el método electoral de elección presidencial de mayoría relativa o mayoría absoluta, siendo el conjunto de ellas el determinante de los efectos en el conjunto del sistema constitucional en un régimen presidencialista.* IV. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la reelección presidencial.* V. *La elección presidencial en su desarrollo diacrónico en el constitucionalismo chileno.* VI. *Consideraciones finales.* VII. *Bibliografía.*

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Es necesario precisar que el tema de la reelección presidencial afecta de distinta forma al régimen político institucional democrático, en atención al tipo de gobierno existente. No es lo mismo la reelección del presidente en un régimen semipresidencial, donde el presidente de la República ejerce sólo una parte del Poder Ejecutivo, el cual comparte con el gobierno dirigido por un primer ministro, existiendo un mayor control del ejercicio de sus funciones y teniendo un margen de poder más reducido que aquel que desempeña regímenes presidencialistas de América Latina, en los cuales el presidente de la República ejerce la jefatura de Estado, de gobierno y de la administración,

* Versión final del trabajo presentado en el Congreso Internacional sobre *La reelección Presidencial en las Américas*, organizado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, realizado en Bogotá, Colombia, del 13 al 15 de abril de 2011.

por lo cual tiene un rol hegemónico dentro del sistema institucional, aun cuando existen presidencialismos con diversas matizaciones, puros y atenuados o parlamentarizados.

Otro elemento importante de considerar dentro de los presidencialismos es si éstos operan con formas jurídicas de Estado federal o Estado unitario, con mayor o menor descentralización regional y local. En los primeros existe también una menor concentración del poder en el presidente que en un presidencialismo que opera con un Estado unitario, especialmente si éste actúa con bastante centralización.

II. LOS ARGUMENTOS DESPLEGADOS PARA POSIBILITAR O PROHIBIR LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA EN LOS PRESIDENCIALISMOS

En cuanto al tema mismo de la reelección presidencial, a través del tiempo partiendo desde fines del siglo XVIII en Estados Unidos hasta el presente, se han presentado diversos argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial en nuestro continente.

Los principales argumentos favorables a la reelección son los siguientes:

- 1) El primer argumento es el democrático: el cuerpo político de la sociedad tiene la autoridad y la potestad para poder reelegir a un presidente de la República si lo considera conveniente, especialmente si en su periodo de gobierno ha realizado, en opinión de sus electores, un buen gobierno.
- 2) La prohibición de reelección eliminará el aliciente para desarrollar buenos gobiernos.¹ Giovanni Sartori señala que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, deben tener alicientes para un buen cumplimiento de su tarea, con la posibilidad de reelección.² Éste es un argumento que se ha mantenido a través del tiempo, con diversos matices.

A su vez, quienes son contrarios a la reelección inmediata del presidente de la República, como, asimismo, quienes en una posición más radical son contrarios siempre a un segundo mandato presidencial para la misma persona que ya ha ejercido un periodo presidencial, desarrollan los siguientes argumentos:

¹ Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 308 y ss.

² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 191.

- 1) La reelección inmediata agrava la perspectiva de concentración del poder en la persona del presidente de la República, el cual institucionalmente ya tiene un poder bastante hegemónico en los tipos de gobierno presidencialistas latinoamericanos, contribuyendo a generar un hiperpresidencialismo que debilita la institucionalidad constitucional republicana y posibilita el riesgo de aventuras populistas autoritarias, de las cuales los casos de Stroessner (1954-1989) en Paraguay; Balaguer (1960-1962, 1966-1978 y 1986-1996) en República Dominicana; Fujimori en Perú (1990-2001) y de Chávez (1998 hasta 2013) en Venezuela son ejemplos claros.
- 2) La reelección inmediata puede generar una afectación del principio de separación de funciones, ya que la mantención del mismo presidente de la República por dos o más periodos consecutivos posibilita el nombramiento de muchas autoridades y funcionarios de diversas ramas del poder público, lo que afectará la independencia de dichos órganos y la posibilidad de control interorgánico horizontal del poder presidencial, como asimismo se afecta la autonomía funcional de diversos órganos del Estado. Esto último se aprecia especialmente respecto del Poder Judicial, como asimismo en el caso de los tribunales constitucionales, los órganos de control (Contraloría General de la República, Banco Central, etcétera) y la jurisdicción electoral. El ejemplo más claro en esta materia en el contexto sudamericano es el caso de Venezuela, desde 1999 a la fecha.
- 3) La reelección inmediata establece una ventaja para el presidente candidato, el cual se encuentra en el ejercicio del poder, quien utilizará dicho poder para influir en su reelección, con el peligro de utilizar los recursos y bienes del Estado para ello y generar una desigualdad entre los candidatos que compiten, especialmente en países con institucionalidad débil, desarrollando asimismo caudillismos y clientelismos nefastos para el desarrollo institucional de los Estados.
- 4) El régimen republicano impide la perpetuación del poder de la misma persona en la misma función, exigiendo la posibilidad real de alternancia en el ejercicio del gobierno, la posibilidad de reelección indefinida del presidente de la República transformaría la modalidad de república en una especie de monarquía electiva. El continuismo personalista en el poder debilita generalmente la institucionalidad constitucional republicana democrática, aumenta el riesgo de uso arbitrario del poder, disminuyen los controles del poder mismo por el debilitamiento de la independencia y autonomía funcional de los

otros órganos del Estado y aumentan significativamente los riesgos de paso a regímenes autoritarios o populistas.

- 5) La reelección inmediata debilita la cultura institucional de los Estados y favorece las perspectivas de los personalismos caudillistas, que tanto daño han hecho tradicionalmente al sistema institucional democrático en América Latina.
- 6) La reelección presidencial inmediata tiende a debilitar el sistema de partidos políticos programáticos, los cuales tienden a convertirse sólo en elementos instrumentales pragmáticos de carácter electoral al servicio del líder que busca perpetuarse en el poder gubernamental.
- 7) La prohibición de reelección inmediata posibilita la renovación de la política, el surgimiento de nuevas alternativas, como, asimismo, la oxigenación del sistema político.

Consideramos que los argumentos a favor y en contra de la reelección deben ser analizados en el contexto de cada país, teniendo presente su cultura política, su desarrollo institucional y su realidad política. No hay una receta común para todos los Estados latinoamericanos en la materia, aun cuando nos inclinamos a sostener como regla general la conveniencia de la *no reelección inmediata del presidente de la República*, regla que ha prestado buenos servicios a la institucionalidad democrática de los países que la consagran, entre los que podemos destacar, entre otros, a Chile y Uruguay.

III. LA VARIABLE REELECCIÓN PRESIDENCIAL ES UN ELEMENTO QUE DEBE ANALIZARSE EN CONJUNTO CON OTROS ELEMENTOS COPULATIVOS, TALES COMO LA DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL Y EL MÉTODO ELECTORAL DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE MAYORÍA RELATIVA O MAYORÍA ABSOLUTA, SIENDO EL CONJUNTO DE ELLAS EL DETERMINANTE DE LOS EFECTOS EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

Los estudios politológicos comparativos sobre reglas de elección presidencial han sido abordados en la década del noventa del siglo pasado por Jones³ y Maiwaring and Shugart.⁴

³ Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1995.

⁴ Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Las reformas constitucionales en materia de periodo presidencial, reelección y método de elección del presidente de la República generalmente son desarrolladas desde el gobierno de acuerdo con sus intereses políticos contingentes, en la medida en que la modificación sirva a sus propios intereses y contribuyan a su permanencia en el poder,⁵ oponiéndose a las modificaciones que perjudiquen sus intereses políticos.

Otro aspecto que debe considerarse en el análisis son las variables de si las modificaciones contribuyen a la legitimación o a la eficacia del sistema político, a ninguno de ellos o a ambos conjuntamente. Como señala Lipset, la legitimidad y eficacia son dos dimensiones o atributos básicos que todo sistema institucional político debe considerar.⁶ Es necesario señalar que estas dos dimensiones esenciales interactúan entre sí, pudiendo dar lugar a un círculo virtuoso o vicioso, ya que el logro de los objetivos trazados puede aumentar o disminuir la legitimidad, como a su vez, una mayor legitimidad facilita la obtención de resultados satisfactorios de las políticas públicas, mientras que una menor legitimidad puede poner más obstáculos a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

A su vez, hay casos en que se busca solucionar problemas de legitimidad adoptando una determinada reforma, la que puede generar problemas en la variable eficacia, o viceversa. En el ámbito político, las reformas constitucionales en materia electoral presidencial generalmente son materia de compromiso político, donde cada actor que negocia busca conseguir un interés específico que lo beneficie, ya sea de corto o largo plazo.

A su vez, cada reforma depende de un diagnóstico del respectivo país en su realidad social, política, económica y cultural, que llevan a los actores a impulsar o a rechazar las reformas planeadas que buscan solucionar problemas de déficit de legitimidad o de eficacia de corto o largo plazo,⁷ o de un cambio de preferencia de los ciudadanos, en un contexto democrático, donde las apreciaciones de las fuerzas políticas son disímiles, e incluso al interior de una misma fuerza política puede haber apreciaciones diferentes.

A su vez, Daniel Bouquet explicita que las reformas electorales presidenciales pueden ser obra de gobiernos en declinación que buscan disminuir o minimizar las futuras pérdidas de poder con un esfuerzo de mayor

⁵ Benoit, Kenneth, "Models of electoral system change", *Electoral Studies* 23, Department of Political Science, Trinity College, 2004, pp. 363-389.

⁶ Lipset, Seymour M., *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Red Editorial Iberoamericana, 1988.

⁷ García Díez, Fátima, "The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America", en *Paper 191/2001*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona 2001, 81 pp.

legitimidad e integración, o el caso de coaliciones ascendentes cuya reforma está destinada a mejorar la eficacia del gobierno y maximizar la mantención de las fuerzas ascendentes en el poder, aunque generalmente las reformas reales no se dan bajo la modalidad de formas puras.⁸

Los métodos de escrutinio de la elección presidencial de mayoría absoluta y segunda vuelta son más inclusivos porque desestimulan el voto estratégico que incentiva el sistema de mayoría relativa, y por lo tanto favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños, como señala Bouquet.⁹

A su vez, la variable duración del mandato presidencial es importante, en la medida en que los mandatos cortos son más inclusivos, ya que posibilitan mayormente las alternancias de gobiernos y sus recambios; por lo tanto, hay más oportunidades para las distintas fuerzas políticas. Por el contrario, los mandatos más largos son más excluyentes, en la medida en que posibilitan periodos más largos de mantención en el poder de una fuerza política determinada, dando menores alternativas a las fuerzas políticas de participar en la competencia.

Respecto de la reelección presidencial, puede sostenerse que un sistema de mandatos largos y reelección presidencial es un sistema más excluyente, aunque será patrocinado por unas fuerzas políticas que se consideren hegemónicas en el sistema político o que cuenten con un líder carismático con fuerte apoyo popular. A su vez, mandatos presidenciales cortos y sin reelección son más inclusivos en la medida en que cada corto periodo de tiempo el gobierno estará en juego en las elecciones competitivas, existiendo menores riesgos para el sistema institucional si se elige un presidente ineficiente o arbitrario, ya que el sistema lo desplaza sin que alcance a realizar mucho daño al sistema institucional democrático.

Así, puede sostenerse que los métodos electorales presidenciales que incorporan doble vuelta y necesidad de mayoría absoluta para ser elegidos prohíben la reelección inmediata y tienen periodos de mandato presidencial cortos, constituyen regímenes inclusivos que cuentan con mayor legitimidad y posibilitan la alternancia en cortos periodos de tiempo.

Los sistemas electorales presidenciales de mayoría relativa, con mandatos presidenciales largos y reelección inmediata, son más excluyentes, aunque podrían ser más eficaces, pero con detrimento de la legitimidad del res-

⁸ Buquet, Daniel, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* —16/2007— Instituto de Ciencias Políticas, Montevideo, 2007, pp. 35-49.

⁹ Buquet, Daniel, “Balotaje vs. mayoría simple: el experimento uruguayo”, en Martínez, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona, 2004, pp. 483-499.

pectivo sistema. A su vez, si nos encontramos con un presidente ineficiente o arbitrario, que haya perdido el apoyo ciudadano por una crisis económica, social o política, existe un mayor peligro de crisis del sistema institucional democrático, como asimismo de desarrollo de un régimen autoritario.

En nuestra América Latina la tendencia general es establecer elecciones presidenciales con doble vuelta y mayoría absoluta, salvo casos excepcionales. También se han reducido los años de los mandatos presidenciales, siendo actualmente de 4.6 años en la región.

Finalmente, cabe señalar que se ha desarrollado en el último tiempo, desde la década de los noventa del siglo pasado, una tendencia a establecer en los sistemas constitucionales la reelección presidencial inmediata: Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1997), Colombia (2004), Ecuador (2008), Nicaragua y Venezuela (1999-2009) aun cuando hay un conjunto de Constituciones latinoamericanas sustantivo que prohíbe la reelección inmediata, y la permiten después de transcurrido uno o más periodos presidenciales fuera del poder, como ocurre en Costa Rica,¹⁰ Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Perú y Uruguay. En los casos de Guatemala,¹¹ Honduras,¹² México,¹³ y Paraguay,¹⁴ la reelección

¹⁰ En Costa Rica, la Ley 4349 de 1969 modificó la Constitución de 1949 para establecer la prohibición absoluta de la reelección. Sin embargo, mediante la sentencia 2771 de 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de la reforma, por cuanto restringía un derecho político reconocido por el Constituyente originario, decisión que sólo podía ser tomada por una asamblea constituyente. De acuerdo con dicha sentencia, como lo establece el mismo fallo, recuperó vigencia la norma constitucional original que había sido derogada en 1969, que prohibía la reelección de las personas que hubieran ejercido la presidencia dentro de los ocho años anteriores al inicio del periodo presidencial para el cual se convocaba la elección.

¹¹ La Constitución de Guatemala establece como un deber de los ciudadanos «defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la presidencia de la República» (C. P., artículo 136.f), y prescribe que “la reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo” (artículo 187).

¹² La Constitución de Honduras, en el artículo 4o. de la Constitución dispone: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria”. El artículo 42.5 establece que la calidad de ciudadano se pierde “por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República”. Asimismo, determina que quien haya sido titular del Poder Ejecutivo no podrá ser elegido presidente, y que quien “quebrante esa disposición o proponga su reforma, así como aquellos que los apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública” (artículo 239).

¹³ El artículo 83 de la Constitución de México determina que “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de

presidencial está siempre prohibida para quien ya ha ejercido la presidencia de la República, siendo en el caso de Honduras una cláusula pétrea.

IV. LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Los Estados latinoamericanos son todos partes del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y han ratificado el protocolo que otorga jurisdicción vinculante obligatoria a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se han comprometido a acatar y cumplir sus sentencias como obligaciones de resultado, según determinan los artículos 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), además de establecer las obligaciones generales para los Estados partes de asegurar y garantizar los derechos (artículo 1o.) y de adecuar su ordenamiento jurídico a las obligaciones derivadas de la Convención (artículo 2o.) de asegurar y garantizar derechos civiles o individuales, también asegura y garantiza los derechos políticos como derechos humanos básicos no susceptibles de ser suspendidos ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias o de la vigencia de estados de excepción constitucional, como dispone en su artículo 27.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos asegura los derechos políticos, y determina que

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

interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto" (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933).

¹⁴ El artículo 229 de la Constitución de Paraguay dispone que "El Presidente de la República y el vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El vicepresidente sólo podrá ser electo presidente para el periodo posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo vicepresidente de la República.

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.

El artículo 23 de la Convención Americana asegura el goce y protege la participación política de los ciudadanos a través del derecho de sufragio activo y pasivo en su numeral 1, literal b). El primero es aquel que posibilita ejercer el sufragio tanto para elegir autoridades políticas como, asimismo, para decidir, mediante plebiscito o referéndum, diversas materias que surjan de la decisión de las autoridades políticas o de los ciudadanos, según las regulaciones específicas contempladas en el ordenamiento jurídico de cada Estado parte. El sufragio pasivo es aquel que posibilita postularse para un cargo de elección popular, dentro del marco de una regulación electoral adecuada sin exclusiones arbitrarias o discriminatorias, y pueden ejercer dichas funciones públicas si obtienen el número de votos necesario para ello. Ambos derechos, al considerarlos derechos inherentes a las personas, sólo pueden ser sujetos a limitaciones expresamente establecidas en el inciso 2 del artículo 23 en análisis.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicitado en el caso *Castañeda Gutman*, que

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.¹⁵

A su vez, en el párrafo 143 del mismo caso, la Corte precisa: “La Corte considera 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”.

¹⁵ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrafo 140.

Finalmente, la Corte, en el párrafo 145 del mismo caso Castañeda, determina que los derechos políticos, como precisa la Convención Americana de Derechos Humanos, implican para los Estados parte *garantizar las oportunidades*, a través de medidas jurídicas y procedimientos adecuados para que todos los ciudadanos tengan la facultad de ejercer los derechos políticos:

Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, 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.

Los Estados partes de dicha Convención se encuentran obligados al respeto y garantía de los derechos políticos en los atributos y garantías determinados en ella, de acuerdo con lo que dispone el artículo 1o. de la Convención, ya que se trata de un derecho de ejecución directa e inmediata, como asimismo, genera la obligación estatal de adecuar el ordenamiento jurídico a las obligaciones convencionales, debiendo utilizar para ello “las medidas legislativas o de otro carácter” que fueran necesarias para efectivizar tal derecho, como determina el artículo 2o. de la Convención, lo que implica la obligación para el Estado parte, de utilizar desde la reforma de la Constitución, pasando por las reformas legales hasta las reformas administrativas, además de la adopción de las decisiones jurisdiccionales de acuerdo con el control de convencionalidad que exige el sistema interamericano,¹⁶ cada uno en el marco de su respectiva competencia, como asimismo el desarrollo de prácticas institucionales que respeten y garanticen tales derechos.

La Convención Americana, en su artículo 30, establece los requisitos generales que deben necesariamente cumplirse para que los Estados parte puedan establecer restricciones al ejercicio de los derechos asegurados por la Convención:

¹⁶ CIDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), serie C, núm. 154.

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Dicha disposición autoriza a los Estados parte a establecer restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, dentro del marco convencional, específicamente autorizadas por la misma Convención y en las condiciones particulares que ella establece.

El segundo límite para establecer algún tipo de restricción a un derecho contenido en la Convención Americana dice relación con *la finalidad de la medida restrictiva*; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción *sea de aquellas permitidas por la Convención Americana*, previstas en las normas que establecen finalidades generales legítimas, como son “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas previstas expresamente en el artículo 32.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado tempranamente en su Opinión Consultiva 5/85 el sentido y alcance convencional de los conceptos de orden público y de bien común. Así, ha establecido que debe entenderse por orden público “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público”.¹⁷

A su vez, ha establecido que el concepto de bien común, dentro del contexto de la Convención, se refiere a

...las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana.¹⁸

¹⁷ CIDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Opinión Consultiva 5, párrafo 64.

¹⁸ CIDH. Opinión Consultiva 5/85, párrafo 66.

Asimismo, en la misma Opinión Consultiva 5/85, la Corte Interamericana ha precisado que los bienes jurídicos aludidos y considerados no pueden suprimir un derecho humano ni privarlo de sus atributos o contenido, asumiendo la perspectiva de un contenido esencial de cada derecho, que no puede ser desconocido:

...a este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (véase el artículo 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.¹⁹

Otra dimensión de análisis que limita las posibles restricciones a los derechos en general, asegurados y garantizados por la CADH, como asimismo los derechos políticos en particular, es si tal limitación o restricción del derecho *es necesaria en una sociedad democrática*, conforme al artículo 32.2 de la Convención.

La pauta hermenéutica de la *necesidad en una sociedad democrática* ha sido incorporada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.²⁰

Para evaluar si se cumple con tal postulado o principio, se debe analizar si el requisito que restringe temporalmente el ejercicio del derecho a ser elegido en el caso en análisis satisface una necesidad social imperiosa; esto es, si está orientada a satisfacer un interés público imperativo.²¹

Para los efectos de nuestro análisis, el marco general que pone el sistema interamericano en la CADH, en su artículo 30, debe entenderse en el caso específico de los derechos políticos con regulaciones más estrictas de la CADH, ya que el numeral 2 del artículo 23 de la Convención, referente a los derechos políticos, determina que el Estado parte puede reglamentar o regular el ejercicio de estos derechos políticos u oportunidades, entre los cuales se cuenta, de acuerdo con el numeral 1, literal b), el de “ser elegidos

¹⁹ CIDH. Opinión Consultiva 5/85, párrafo 67.

²⁰ CIDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, núm. 127, párrafos 206 y ss.

²¹ CIDH, Caso Castañeda Gutman, párrafo 186.

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”; como señala el numeral 2, “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Tal disposición no establece la posibilidad de prohibir la reelección para siempre de alguna persona que ya ha sido elegida presidente de la República si no existen algunas de las causales que taxativamente señala la disposición convencional, entre las cuales no se encuentra la de haber sido elegido previamente en el cargo. Por tanto, es posible considerar que la prohibición absoluta de ser elegido para un segundo periodo presidencial parece contrario al artículo 23 de la CADH.

Es necesario tener presente que el artículo 23 sobre derechos políticos de la Convención Americana tiene disposiciones específicas, que dentro del marco general del artículo 30 especifica las limitaciones o restricciones de que pueden ser objeto los atributos que integran los derechos políticos, en este caso el derecho a ser elegido en cargos públicos de elección popular. Estas últimas, de acuerdo con una interpretación sistemática de las disposiciones de la Convención, deben entenderse que cumplen con los requisitos establecidos en forma general en el artículo 30, constituyendo una explicitación del primero en la esfera de un ámbito de derechos específicos, los derechos políticos, con una determinación de aquellas restricciones posibles que son conforme al bien común, en una sociedad democrática, teniendo en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

V. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN SU DESARROLLO DIACRÓNICO EN EL CONSTITUCIONALISMO CHILENO

Los primeros ejecutivos que se desarrollaron en la etapa denominada de la “Patria Vieja (1810-1814) a través de reglamentos, fueron ejecutivos de carácter colegiado. Sólo el reglamento de 1814 crea el cargo de director supremo.

1. *La elección del jefe de Estado en la primera década de independencia nacional*

Las primeras cartas constitucionales después de la declaración de la independencia son las de 1818 y 1822, las cuales son instrumentos jurídicos que

no responden adecuadamente a la concepción de Constitución que tenemos en la actualidad. La Constitución de 1823 tuvo una corta vigencia, como asimismo presenta la peculiaridad de la institución de un director supremo como jefe de gobierno, quien permanecía por un periodo de cuatro años en el cargo; el artículo 14 de dicha carta admitía la reelección inmediata, con la especial consideración de que la reelección se concretaba sólo si obtenían las dos terceras partes de los sufragios. La disposición señalaba: “Artículo 14: Un ciudadano con el título de Director Supremo administra el Estado con arreglo a las leyes y tiene exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo. Durará cuatro años; pudiendo reelegirse por segunda vez por las dos tercias partes de sufragios”.

La disposición nunca se aplicó, ya que la Constitución fue rápidamente reemplazada.

En 1828 se estableció una Constitución liberal, la que contempla en su artículo 62 la elección de un presidente y un vicepresidente por un periodo de cinco años, sin reelección. El texto constitucional señalaba expresamente: “Las funciones de Presidente y Vicepresidente durarán cinco años. No podrán ser reelegidos, sino mediante el tiempo antes señalado, entre la primera y la segunda elección”.

Dicha carta no alcanzó a durar un periodo presidencial, pues el conflicto político entre pipiols y pelucones llevó al conflicto armado, que concluyó en la Batalla de Lircay, donde se puso término anticipado al gobierno pipiolo por el triunfo de las fuerzas peluconas, lo que generó en la práctica el fin de la Constitución liberal de 1828.

2. La elección y periodo presidencial bajo el imperio de la Constitución de 1833

La carta fundamental de 1833 daría estabilidad y fortaleza institucional al Chile del siglo XIX, carta que, con diversas reformas constitucionales, regiría hasta 1924. En el texto constitucional se estableció en su artículo 52 un periodo presidencial de cinco años, y se estableció la posibilidad de reelección inmediata, pero limitada sólo a dos periodos consecutivos; no podía ser reelegido para un tercer periodo presidencial, para lo cual había que esperar un periodo completo fuera de la presidencia de la República, como estipulaba el artículo 62 de la Constitución.

Los abusos y malas prácticas desarrollados en cuarenta años por los presidentes de la República que no trepidaron en utilizar todo el aparato administrativo del Estado para obtener, mediante prebendas e intervencio-

nes, la reelección y el segundo mandato consecutivo, dieron lugar a los denominados “decenios presidenciales”, que transcurrieron entre 1831 a 1871, lo que generó la conciencia política de eliminar tales prácticas y poner fin a la reelección inmediata del presidente de la República en ejercicio, lo que se concretó mediante la reforma constitucional de 1871, la que modificó al artículo 52 de la Constitución, que estableció: “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones el término de cinco años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”; a su vez, el artículo 53 fue modificado, para quedar con la siguiente redacción: “Para poder ser elegido segunda o más veces deberá siempre mediar entre cada elección el espacio de un periodo”. Así, durante el resto del periodo de vigencia de la Constitución de 1833, entre 1871 y 1924, los presidentes fueron electos por un periodo de cinco años sin reelección inmediata. Dicha reforma constitucional fue un tema pacífico y positivamente comentado por la doctrina constitucional de la época, entre ellos por Julio Heisse, Jorge Hunneus y Antonio Hunneus.²²

Debe dejarse constancia de que durante la vigencia de la Constitución de 1833 los ciudadanos elegían electores presidenciales por departamentos, siendo estos últimos los que elegían al presidente de la República. Así lo disponía el artículo 54 de la Constitución: “El Presidente de la República será elegido por electores que los pueblos nombrarán en votación directa. Su número será el triple del número de Diputados que corresponda a cada Departamento”. Estos electores se reunían en colegios provinciales para concretar su misión de emitir su voto por uno de los candidatos a presidente de la República. El voto del elector presidencial no era secreto, ya que éste debía firmar su voto. Los colegios provinciales de electores levantaban un acta de la sesión y la enviaban al Senado, y dejaban otro ejemplar del acta depositada en la municipalidad de la capital de la provincia. Más tarde, se reunía el Congreso pleno y realizaba el escrutinio de la elección presidencial; si uno de los candidatos obtenía mayoría absoluta de votos no objetados, era proclamado presidente de la República. El Congreso resolvía también las reclamaciones electorales, tanto sobre elección de electores como sobre irregularidad del funcionamiento de los colegios provinciales. Si

²² Julio Heisse, en su libro *La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político sociales*, Santiago, Editorial Universitaria, 1951, señalaba: “no se puede negar que es un sistema peligroso aplicado en general a las repúblicas españolas en general, pues ha servido para la perpetuación en el gobierno de una serie de mandones indignos”. A su vez, Jorge Hunneus, en su obra *La Constitución ante el Congreso*, Santiago, Imprenta de “Los Tiempos”, 1880, elogia la reforma. Antonio Hunneus Gana en su texto *La Constitución de 1833*, Santiago, Editorial Splendid, 1933, precisa que “la opinión unánime exigía la limitación efectiva de las funciones presidenciales a un solo periodo”.

luego de revisadas las reclamaciones electorales ninguno de los candidatos presidenciales obtenía la mayoría absoluta, el propio Congreso elegía por mayoría al presidente de la República. En diversas oportunidades el Congreso pleno descalificó a electores presidenciales por inhabilidad o fraude, como ocurrió en 1896, 1915 y 1920.²³ El sistema de electores presidenciales fue eliminado en la Constitución de 1925, como, asimismo, la competencia del Congreso pleno para calificar la elección presidencial.

Debe dejarse constancia de que el texto constitucional de 1833 no utilizó una buena técnica constitucional, donde se posibilitaba por parte del Parlamento la práctica de interpelaciones y votos de censura de ministros, lo cual llevó en 1891 al conflicto constitucional entre el gobierno del presidente Balmaceda con el Congreso Nacional, donde el ejército tomó partido por el presidente Balmaceda y la armada tomó partido por el Congreso Nacional, siendo derrotadas las fuerzas balmacedistas, lo que llevó al asilo y luego al suicidio del presidente Balmaceda en la embajada argentina. A partir de tales hechos, la Constitución de 1833 tuvo una práctica pseudoparlamentaria, durante la cual los ministerios debían contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en funciones; de lo contrario, eran destituidos por votos de censura parlamentarios. Sin embargo, si bien el Parlamento podía destituir a los ministros de Estado, era el presidente de la República el que tenía la atribución de nombrar a los ministros de Estado, los cuales no requerían de investidura parlamentaria, lo que generó una etapa de fuerte inestabilidad ministerial, aun cuando durante el periodo se lograron importantes leyes que fueron democratizando al país. Una de estas leyes, que se discutía en 1924 en el Congreso Nacional, fue la que buscaba establecer una dieta parlamentaria,²⁴ lo que produjo el denominado “ruido de sables” en las galerías de la Sala de Sesiones del Congreso, durante el desarrollo de la sesión, por parte de la oficialidad del ejército, en una época de crisis económica. Ello llevó al presidente de la República Arturo Alessandri Palma, a abandonar el país e irse a Europa, y asumió el poder una junta militar de gobierno, la que sólo ejercería el poder algunos meses, para luego solicitar la vuelta al país y la entrega del poder nuevamente al presidente Arturo Alessandri, el cual conformaría una comisión de reforma constitucional, que daría lugar en 1925, a un plebiscito, en el cual se aprobó la Constitución de 1925.

²³ Estevez Gazmuri, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1949, p. 275.

²⁴ Hasta 1924, los parlamentarios no recibían ningún estipendio por parte del Estado, lo que generaba una discriminación respecto de los sectores sociales y políticos que debían trabajar para vivir, no disponiendo de renta para dedicarse sin remuneración a la función parlamentaria.

3. *La elección presidencial en la Constitución de 1925*

La Constitución de 1925 estructura un régimen republicano democrático presidencialista, el que abre paso a los gérmenes de un Estado social para el siglo XX, donde los sectores medios y populares se hacen presentes y reclaman su protagonismo frente a los sectores conservadores y liberales, buscando una senda de desarrollo y justicia social, lo que se reflejó en el ámbito de la educación, la organización social, la legislación social, la reforma agraria, la incorporación de la mujer al proceso político; también, se fomentó el desarrollo industrial, se chilénizó la gran minería del cobre, entre otros aspectos, y luego se nacionalizó.

A diferencia de la Constitución de 1833, la Constitución de 1925 establece la elección directa del presidente de la República por el cuerpo político de la sociedad; son directamente los ciudadanos los que eligen al presidente de la República y no los electores presidenciales, a través de una elección indirecta.

El artículo 63 de la Constitución de 1925 determinaba que “el Presidente de la república será elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio de toda la república, sesenta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones, y en la forma que determine la ley”.

A su vez, el artículo 64 de la Constitución estableció un Tribunal Calificador de Elecciones, que reemplazó al Congreso pleno en sus funciones de resolver las reclamaciones electorales, realización de rectificaciones de actas de escrutinio y la realización del escrutinio general de la elección.

El artículo 64, en su inciso 2, mantiene al Congreso pleno como órgano de elección del presidente de la República; si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, determina que “si del escrutinio no resultare esa mayoría, el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías; pero si dos o mas ciudadanos hubieren obtenido en empate la más alta mayoría relativa, la elección se hará sólo entre ellos”.

El artículo 65 de la Constitución determinó que “la elección que corresponda al Congreso Pleno se hará por más de la mitad de los sufragios en votación secreta”.

Durante la vigencia de la Constitución de 1925, a partir de su estabilización en 1932, sólo fueron elegidos por mayoría absoluta de los ciudadanos los presidentes Arturo Alessandri Palma en 1932, con el 54,79% de los votos; Pedro Aguirre Cerda en 1938, con el 50.35% de los votos; Juan

Antonio Ríos Morales en 1942, con el 55.96% de los votos, y Eduardo Frei Montalba en 1964, con el 56.09% de los votos.

Los presidentes Gabriel González Videla en 1946, Carlos Ibáñez del Campo en 1952, Jorge Alessandri Rodríguez en 1958 y Salvador Allende Goznes en 1970, fueron elegidos presidentes de la República por el Congreso pleno,²⁵ al no haber obtenido la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos en la correspondiente elección. Debe dejarse constancia de que siempre el Congreso pleno reconoció el derecho del candidato que había obtenido la mayoría relativa para ejercer la presidencia; nunca eligió al ciudadano que obtuvo la segunda mayoría relativa.

Respecto del periodo del mandato presidencial, el artículo 62 de la Constitución estableció un periodo de seis años, sin reelección inmediata, aumentando así en un año el mandato presidencial respecto de la Constitución de 1833. La disposición comentada establecía textualmente: “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”.

La norma del artículo 62 dejaba claramente establecido que la Constitución no autorizaba la reelección inmediata, aunque no aclaraba la situación de si el expresidente de la República podía presentarse como candidato en caso de que dejara el cargo antes de cumplir su periodo presidencial su sucesor por cualquier razón.

Sobre esta materia, durante el debate de la Constitución en la Subcomisión de reformas constitucionales, en la 16a. sesión celebrada el 3 de junio de 1925, el ministro de Justicia José Maza señaló:

...el espíritu de la Comisión es que el presidente no pueda ser reelegido en la elección siguiente y si se mantiene la parte de la disposición constitucional que dice que debe mediar el espacio de un periodo entre una elección y otra, resultaría el caso de que un presidente no hubiere durado en sus funciones sino tres años, por ejemplo, que el anterior no podría ser reelegido para el periodo siguiente; y no es eso lo que la Constitución ha querido, sino que el presidente no se haga reelegir (p. 205).

Otros miembros de la Asamblea solicitaban que se dejara la misma redacción del artículo 53 de la Constitución reformada de 1833; entre ellos, Barros Borgoña manifestó que “El espíritu y la letra de la Constitución son clarísimos exige que medie un periodo completo entre una y otra elec-

²⁵ Andrade Geywitz, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, 2a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971, pp. 519 y 520.

ción, que ahora sería de seis años”. A lo cual replicaba Eliodoro Yáñez que “cuando se habla de un periodo, no se quiere decir en esta disposición un plazo fatal de cinco años, sino el tiempo que dura un presidente en el ejercicio de la presidencia”.²⁶ En la 27a. sesión se desarrolló el debate, en el que el señor Vicuña Fuentes expresa “que la norma debe disponer que el presidente de la república no podrá ser elegido para el periodo siguiente, ya que de lo que se trata es evitar que el presidente presida la elección en la que el mismo figura como candidato” (p. 356). Con su intervención se cerró el debate y se acordó redactar el artículo 62 de la Constitución de 1925.

Frente a tales consideraciones, la doctrina iuspublicista concluyó que “un presidente puede ser reelegido para el periodo siguiente y así durante toda su vida, siempre que él no presida su reelección”.²⁷

Cabe señalar que esta hipótesis la manejaron los sectores de derecha en 1970, después de la elección presidencial de septiembre de ese año, donde algunos de sus personeros ofrecían que el Congreso Nacional eligiera a Jorge Alessandri, quien renunciaría a la presidencia, para que volviera a la presidencia el saliente presidente Eduardo Frei Montalba.²⁸

La regla de no reelección inmediata imperó durante toda la vigencia de la carta fundamental hasta la crisis político-institucional de 1973, producto de un proceso de ideologización extrema de la sociedad chilena, la conformación de sectores de extrema derecha e izquierda que abogaban y actuaban mediante el uso de la fuerza, lo que debilitó radicalmente el sistema institucional, el desarrollo de una crisis económica y una incapacidad del sistema institucional y de las fuerzas políticas democráticas de generar un compromiso para salvar el régimen democrático, lo que generó el golpe militar de las fuerzas armadas el 11 de septiembre de dicho año, que puso término al gobierno del presidente Salvador Allende Gossens. Lo anterior desencadenó un régimen autoritario burocrático militar, caracterizado por una dramática represión política y la vulneración de derechos humanos, con su secuela de desapariciones forzadas, tortura y muerte, la destrucción de las fuerzas sociales y sus organizaciones sindicales y comunitarias, régimen que a su vez generó un gobierno institucional de carácter autoritario a través de decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno Militar, además de generar un modelo y una estructura económica neoliberal.

²⁶ Raveau, Rafael, *Tratado elemental de derecho constitucional chileno y comparado*, 2a. ed., Santiago, Editorial Nacimiento, 1939, p. 283.

²⁷ *Ibidem*, p. 284.

²⁸ Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Chile, El Gobierno, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 57.

4. *La Constitución de 1980 en su práctica predemocrática*

La Junta de Gobierno Militar, luego de eliminar al Tribunal Constitucional, al Congreso Nacional y ejercer el poder constituyente, legislativo y de gobierno y administración, elaboró un texto constitucional, que fue sometido a plebiscito en 1980 y dio lugar a la Constitución de 1980, que entró en vigencia en marzo de 1981, con varios capítulos de la Constitución sin aplicación, ya que el poder constituyente y el legislativo siguió ejerciéndolo la Junta de Gobierno Militar, con la limitante de su ratificación por plebiscito.

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o Comisión Ortúzar, encargada de elaborar el proyecto de Constitución por el régimen autoritario militar, aprobó el principio de la no reelección presidencial, con los votos en contra de los comisionados Luz Bulnes Aldunate y Juan de Dios Carmona.

El informe que emitió la Comisión al jefe de Estado señaló, que por mayoría

...no estima conveniente la reelección del presidente, porque, en su concepto, lo transformaría en los últimos años de su gobierno, en un virtual candidato, lo que considera altamente inconveniente pues muchas de las decisiones que le corresponde adoptar podrían verse influidas por el deseo de lograr una mayor popularidad que le asegure la reelección, aun cuando tales medidas pudieran, en definitiva, ser perjudiciales para el país.

El Consejo de Estado, segunda instancia que analizó el proyecto de Constitución, como órgano consultivo del presidente Pinochet, también se manifestó contrario a la reelección presidencial, con los votos en contra únicamente de los señores Carmona y Medina, como consta en su sesión 66.

El texto constitucional aprobado por la Junta de Gobierno y plebiscitado, dispuso en su articulado permanente un periodo presidencial de ocho años (artículo 25, inciso 2), con prohibición de reelección para el periodo siguiente, sin perjuicio de lo cual, a través de disposiciones transitorias de la carta fundamental, se buscaba concretar el objetivo de garantizarle al general Augusto Pinochet un periodo de dieciséis años de gobierno, fuera de los siete años ya ejercidos entre 1973 y 1980. Para ello se estableció el mecanismo de que, al término del primer periodo de ocho años, a través de la disposición vigésimo séptima transitoria, los comandantes en jefes de las fuerzas armadas y el general director de carabineros, titulares, propondrían al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación ciudadana, el nombre de la persona que ejercería el periodo presidencial de ocho años siguiente. Así,

se estableció indirectamente la posibilidad de la reelección presidencial para un segundo mandato del general Augusto Pinochet, dentro del marco de la Constitución de 1980, además de los casi ocho años de ejercicio *de facto* del poder entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1981.

Sin embargo, el gobierno militar no podía prever la crisis económica de 1982, la efervescencia social que ella produciría, la generación de los movimientos sociales y luego, el desarrollo de la activación de los partidos políticos disueltos por el régimen militar, que serían capaces de converger y generar un pacto político de derrota pacífica del régimen militar, mediante una movilización cívica de inscripción electoral para derrotar al general Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, donde éste fue propuesto como la persona determinada por la unanimidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el general director de carabineros, por unanimidad, tal como lo preveía la disposición vigésimo séptima transitoria de la Constitución, en armonía con la disposición vigésimo tercera transitoria, que eximía de la prohibición de reelección al general Pinochet, que no pudo concretarse en la práctica, ya que Augusto Pinochet Ugarte fue derrotado al no contar con el respaldo mayoritario del cuerpo político de la sociedad, y perdió la posibilidad de mantenerse en el poder por los ocho años más que deseaba. Esta situación fue el único caso que rompió la regla constitucional vigente desde 1871 y respetada permanentemente, de no reelección inmediata del presidente.

La derrota electoral del general Pinochet y del régimen autoritario militar que encabezaba abrió paso a la negociación de la reforma constitucional entre el régimen militar y las fuerzas de oposición democrática que sería plebiscitada en 1989, conforme al marco constitucional, el cual exigía que toda reforma constitucional entre marzo de 1981 y marzo de 1990 debía sea acordada por la Junta de Gobierno Militar en ejercicio del poder constituyente instituido y ratificada por plebiscito, y que la última palabra se entregara a la ciudadanía, conforme a la disposición vigésimo primero transitoria de la Constitución.

A través de dicha reforma constitucional se introdujeron 58 reformas, que posibilitaron el tránsito del régimen autoritario a la democracia, mediante la elección democrática del presidente de la República, de la Cámara de Diputados y de parte del Senado, en diciembre de 1989, para asumir sus funciones el once de marzo de 1990, manteniéndose en el texto constitucional un conjunto de enclaves autoritarios, entre los cuales se encontraban los senadores designados; todos estos enclaves sólo serían finalmente eliminados en la reforma constitucional de 2005, a través de la ley 20.050 de reforma constitucional.

La reforma constitucional de 1989, si bien mantenía como regla un periodo presidencial de ocho años, estableció la disposición vigésimo novena transitoria de la Constitución, que determinó que el primer presidente de la República sería un jefe de Estado que tendría un periodo de cuatro años, sin reelección, cuyo periodo se iniciaba el 11 de marzo de 1990 y concluía el 11 de marzo de 1994.

5. *La elección y el periodo presidencial en la Constitución de 1980, después de la reforma constitucional de 1989 y la elección democrática presidencial*

A. *La reducción del periodo presidencial de ocho a seis años, sin reelección*

Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin Azocar (1990-1994) se tramitó, entre varias otras reformas constitucionales, una que reducía el mandato presidencial de ocho a seis años, sin reelección inmediata, la cual fue aprobada y luego publicada el 4 de marzo de 1994 (Ley 19.295 de reforma constitucional), una vez ya electo el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, a pocos días de asumir el mando de la nación, ejerciendo la presidencia desde el 11 de marzo de 1994 hasta el 11 de marzo de 2000. Luego fue electo con la misma norma el presidente Ricardo Lagos Escobar (marzo de 2000-marzo de 2006).

B. *La reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años, sin reelección*

Durante el mandato del presidente Lagos, luego de diversas reformas de la Constitución entre 1989 y 2005, que alcanzaron un número de diecisiete, se alcanza la madurez política y el consenso necesario para realizar una segunda gran reforma constitucional después de la de 1989, con objeto de consensuar la Constitución y eliminar los enclaves autoritarios que aún quedaban en ella, lo que se alcanza con la reforma constitucional de la ley 20.050 de 2005.

En la materia que es objeto de nuestro análisis, la reforma señalada modifica el periodo presidencial, y lo redujo de seis a cuatro años, manteniendo la prohibición de la reelección inmediata del presidente. En esta reforma se desechó *in limine* la posible consideración de la reelección inmediata del presidente.

Es necesario precisar que esta reforma tuvo también como objetivo asegurar conjuntamente la elección simultánea de presidente de la República, la renovación integral de la Cámara de Diputados y la renovación parcial del Senado cada cuatro años, con objeto de facilitar la armonización de la mayoría presidencial y parlamentaria, con objeto de que los gobiernos cuenten con el suficiente apoyo parlamentario para procesar legislativamente el programa de gobierno, lo que no siempre se logra. En la actualidad, el presidente Sebastián Piñera no cuenta con mayoría de su coalición política ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

En la reforma se debatió y se rechazó establecer un periodo presidencial de cinco años, aumentar el periodo de diputados a cinco años y reducir el periodo de senadores a cinco años, con lo cual el gobierno y el Congreso Nacional se habrían renovado integralmente cada cinco años. Se consideró el peligro de mayorías de gobierno aplastantes que pudieran afectar los derechos fundamentales y posibilitara el ejercicio arbitrario del poder; se insistió en la necesidad de la renovación parcial del Senado cada cuatro años con un mandato senatorial de ocho años, como un sistema de contención y de procesamiento gradual de las reformas.²⁹

6. *Consideraciones sobre la hipótesis de la reelección presidencial inmediata en el caso chileno*

Desde 2005, esporádicamente se encuentran voces de alguno que otro parlamentario o académico que plantean la hipótesis de la reelección inmediata del presidente de la República dada la escasa duración del periodo presidencial de cuatro años. El argumento básico es que un periodo presidencial tan corto no permite concretar políticas de mediano o largo plazo, como asimismo obliga a desarrollar políticas de corto plazo con objeto de retener una mayoría electoral para mantener el poder gubernamental con una candidatura presidencial del mismo sector político.

Puede sostenerse que la reelección presidencial no es un remedio eficiente y eficaz para las políticas de corto plazo, ya que la lógica de mantenimiento del poder y de reelección tiende a potenciar aún más las políticas cortoplacistas que posibiliten la reelección del presidente de la República en el ejercicio del poder.

²⁹ Pffefer Urquiaga, Emilio, “Requisitos para ser elegido presidente de la República, periodo presidencial y simultaneidad de las elecciones de presidente de la República y parlamentarios”, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *La Constitución reformada de 2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca y Librotecnia, 2005, p. 175.

La posibilidad de la reelección presidencial en un presidencialismo con un fuerte desequilibrio hegemónico a favor del jefe de Estado, como es el caso chileno, tiende a incentivar conductas populistas y demagógicas tendientes a obtener la reelección, más allá de políticas de Estado que posibiliten el desarrollo económico, social y cultural, como asimismo, el fortalecimiento de la cultura democrática y de una institucionalidad estatal por encima de caudillismos y personalismos, que debilitan el sistema institucional democrático y el sistema de partidos esenciales a la democracia. A su vez, un presidente de la República candidato tenderá a descuidar en el último año sus funciones institucionales del primer periodo, centrándose en su campaña para la reelección, como asimismo usando y abusando de las prerrogativas de ser un presidente en ejercicio, además de un candidato en campaña electoral, lo que exige poner en juego y reforzar las instituciones regulatorias y de control del gobierno y la administración, reduciendo o eliminando las ventajas que significan el estar en el ejercicio del poder.

La eventual ventaja que implica la continuidad y profundización de los programas y políticas de gobierno en un sistema institucional democrático con un nivel de cultura política adecuado se logra con una candidatura presidencial que mantenga las líneas centrales del programa gubernamental, sustentado en una misma coalición política, como lo logró Chile durante veinte años con la Concertación por la Democracia, con buenos resultados en el perfeccionamiento de la democracia, el desarrollo de políticas sociales, la reducción de la pobreza, avances significativos en materia de salud, educación, infraestructura, continuidad de políticas económicas, entre diversos otros elementos.

Los programas y políticas públicos de cada gobierno en sistemas constitucionales democráticos no parten de cero, sino que se van desarrollando sobre incrementos y mayores énfasis en algunas políticas sobre otras de aquellas que ya se encuentran desarrolladas, al margen de quién fue el gobierno anterior.

A su vez, debe tenerse presente que en democracias que buscan ser estables y maduras, el sistema institucional no se basa en el personalismo o caudillismo presidencial, sino que requiere de acuerdos y compromisos con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento o Congreso Nacional y las fuerzas sociales existentes en la sociedad civil. El voluntarismo político sin sustento político social institucional ha llevado generalmente en nuestros países a las crisis institucionales y a importantes retrocesos en el campo político y en el desarrollo económico, social y cultural de los países.

El desarrollo de un proceso de cambios significativo requiere de amplios consensos políticos y sociales, y no solamente de un liderazgo presidencial,

que muchas veces se convierte en un elemento que daña el desarrollo del sistema institucional democrático.

En tal sentido, el problema de dotar de eficacia al sistema institucional democrático puede significar más que concentrar o potenciar al presidente de la República, establecer mecanismos institucionales que incentiven la conformación de mayorías efectivas de gobierno con suficiente respaldo parlamentario, que permitan procesar los programas de gobierno, como asimismo cambiar los gobiernos ineficientes o que tiendan a abusar arbitrariamente del poder en detrimento del Estado constitucional democrático.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Podemos concluir que, en Chile, salvo el caso específico de la aplicación de la disposición vigésimo séptima transitoria de la Constitución de 1980 en 1988, desde 1871 a la fecha ha mantenido hasta el presente la regla de no reelección inmediata del presidente de la República.

La regulación constitucional chilena en materia de reelección presidencial no inmediata es conforme con las obligaciones emanadas del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Constitución de 1980, a través de la introducción el sistema mayoritario uninominal de mayoría absoluta para elegir al presidente de la República, eliminó la posibilidad de elección de presidentes minoritarios en la voluntad popular, dotando de mayor legitimidad al jefe de Estado, al ser elegido por mayoría de sufragios válidamente emitidos.

Las reformas constitucionales desde 1990, una vez restablecido el sistema institucional democrático, han fortalecido la inclusividad del sistema institucional republicano democrático, acortando mediante reformas constitucionales el mandato presidencial de ocho a seis años (reforma de 1994), y luego de seis a cuatro años (reforma de 2005).

Las reformas constitucionales que han disminuido el periodo presidencial también han reducido los daños institucionales que pueden producir presidentes no idóneos o incapaces, con proyectos demagógicos o populistas o con tentaciones autoritarias.

La existencia de periodos cortos de duración del mandato presidencial, sin reelección inmediata, en régimen de presidencialismo puro con hegemonía presidencial, como ocurre en Chile, no afecta significativamente el sistema institucional y contribuye a impedir el desarrollo de personalismos caudillistas.

La existencia de periodos presidenciales cortos también favorece la competitividad democrática pluralista, ya que ninguna fuerza política que-

da excluida de poder participar por un periodo demasiado significativo de tiempo de presentación de su alternativa programática para acceder al gobierno.

El sistema presidencialista se ha practicado dentro de una realidad política en que existe un multipartidismo moderado con dos partidos de derecha: la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), continuadoras históricas de liberales y conservadores existentes desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1965, en que se fusionan en el Partido Nacional, que operó desde 1965 hasta el golpe de Estado de 1973, que a partir de 2010 forman parte actualmente del gobierno del presidente Piñera; el mantenimiento de tres partidos que se mantienen desde mediados del siglo XX, como son el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical (PR), que junto al Partido por la Democracia, surgido como partido instrumental en la década de los ochenta del siglo pasado, con objeto de recuperar la democracia, han sido el sustento de los gobiernos desarrollados por la Concertación por la Democracia, coalición política que gobernó durante veinte años continuados con los gobiernos de los presidentes Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. A su vez, en la izquierda del espectro político se mantiene el Partido Comunista (PC), que a través de un pacto electoral con la Concertación de Partidos por la Democracia, en las elecciones de diciembre de 2009, logra acceder a representación parlamentaria en la Cámara de Diputados, ya que el sistema electoral parlamentario de carácter binominal constituye una fuerte barrera para ingresar al parlamento de listas parlamentarias, que no se encuentren entre las dos principales coaliciones políticas, elemento derivado del régimen autoritario, que si bien en 2005 fue sacado del texto constitucional, se mantiene como una normativa legal que para su modificación requiere consenso propio de una reforma constitucional.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE GEYWTZ, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, 2a. ed., Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- BENOIT, Kenneth, "Models of electoral system change", en *Electoral Studies* 23. Department of Political Science, Trinity College, 2004.
- BUQUET, Daniel, "Balotaje vs. mayoría simple: el experimento uruguayo", en MARTÍNEZ, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, España, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona, 2004.

- BUQUET, Daniel, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 – ICP, Montevideo, 2007.
- CAMPILLO, Julio, «Reelección», *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, San José, 2000.
- COLOMER, Josep, *¿Cómo votamos? Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, España, Gedisa, 2004.
- ESTEVEZ GAZMURI, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1949.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima, *The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America*, en Paper 191/2001, España, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.
- GEDDES, Barbara (1996), *Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America. Institutional Design in New Democracies Eastern Europe and Latin America*, Oxford, A. Lijphart, Waisman, C. H. Westview Press.
- HEISSE, Julio, *La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político-sociales*. Santiago, Editorial Universitaria, 1951.
- HUNNEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso*, Santiago, Imprenta de “Los Tiempos”, 1880.
- HUNNEUS GANA, Antonio, *La Constitución de 1833*, Santiago, Editorial Splendid, 1933.
- JARAMILLO, Juan Fernando, “La reelección presidencial en Colombia”, *Revista Nueva Sociedad*, 198 (julio-agosto), 2005.
- HAMILTON, Alexandex *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica. 1994.
- LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- LIPSET, Seymour M., *El hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Red Editorial Iberoamericana, 1988.
- MAIWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING S. y SHUGART, M. “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en S. MAINWARING y M. SHUGART: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- NOHLEN, Dieter, “La reelección”, en NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- PFEFFER, Emilio, "Requisitos para ser elegido presidente de la República, periodo presidencial y simultaneidad de las elecciones de presidente de la República y parlamentarios", en NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (coord.), *La Constitución reformada de 2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca-Librotecnia, 2005.
- PAYNE, J. Mark *et al.*, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., BID-IDEA, 2006.
- RAVEAU, Rafael, *Tratado elemental de derecho constitucional chileno y comparado*, 2a. ed., Santiago, Editorial Nacimiento, 1939.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, t. V, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John, *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y POLÍTICA DURANTE DOS SIGLOS DE VIDA REPUBLICANA

Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Introducción.* III. *El constitucionalismo en Colombia desconfía del presidente en ejercicio y no había sido reeleccionista.* IV. *La reelección presidencial en la norma y en los hechos.* V. *Bibliografía.*

I. PRESENTACIÓN

El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional acordó la realización, en la sede de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, del Seminario Internacional sobre El Principio de la no Reelección Presidencial en las Américas, en el marco de una serie de nuevas actividades que se desarrollaron durante 2011, para aprovechar la conmemoración de los bicentenarios de vida de nuestros Estados y para reflexionar sobre su destino.

Además, las reflexiones de este seminario responden a los recientes desarrollos políticos de buena parte de nuestros Estados, en los que se han introducido nuevas instituciones en materia de reelección presidencial o en los que se han modificado algunas de ellas, y en los que próximamente se pondrá a prueba la consolidación de nuestras cartas constitucionales y nuestras democracias, precisamente por virtud de su vigencia o por su aplicación.

Desde luego, esta reunión también es reflejo de los acontecimientos políticos y constitucionales recientes en nuestra región, especialmente en los casos de Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Honduras, en los que se ha debatido con intensidad este tema.

Desde 2004, en coincidencia con otros procesos constituyentes latinoamericanos que comenzaron a finales del siglo XX, las instituciones políticas colombianas resultaron involucradas en un proceso de modificación constitucional, en el que se logró alterar la cláusula constitucional que prohi-

bía toda forma de reelección presidencial adoptada por la carta política de 1991, y se adoptó la fórmula de la reelección presidencial por una sola vez, incluida la posibilidad de la reelección inmediata o consecutiva.¹

Pero además, estos procesos han provocado grandes tensiones regionales, especialmente en Venezuela y en nuestro país, pues mientras que en Venezuela se autorizó la reelección presidencial consecutiva e indefinida del titular del Poder Ejecutivo en ejercicio, en Colombia se repitió la experiencia de modificar la Constitución con estos fines, y se quiso autorizar un tercer periodo presidencial consecutivo para permitir que el titular del Poder Ejecutivo en funciones pudiera reelegirse por segunda vez y de modo inmediato. Este suceso constitucional y político configura en caso conocido de la reelección de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos Calderón.

En los dos procedimientos de cambio constitucional que se surtieron en Colombia entre 2004 y 2009 se ha pretendido fijar una especie de taller de confecciones de trajes a la medida de las aspiraciones del presidente en ejercicio, en orden a descomponer los supuestos del Estado de derecho y pasar de un régimen de leyes a uno de caudillos y de gendarmes necesarios.

La historia constitucional de Colombia siempre ha castigado estos intentos, y los casos en los que se propuso por el presidente en ejercicio fueron causa de la salida abrupta del titular del Poder Ejecutivo. Estos casos son los de Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla; desde luego, vale decirlo, se trataba de presidentes que habían roto el orden constitucional para llegar al poder o para mantenerse en él.

Por todo ello, corresponde a los constitucionalistas americanos contribuir con sus reflexiones y propuestas a la consolidación republicana y democrática de nuestros pueblos conforme a la naturaleza de este grupo de profesores y a esta institución, como quiera que, además, en los dos próximos años y en buena parte de los Estados de las Américas se debatirá de nuevo el contenido y los alcances de este principio y se pondrá a prueba el vigor de las democracias constitucionales de la región. Cabe destacar que posteriormente la reelección presidencial en Colombia fue suprimida como autorización constitucional expresa, y quedó prohibida en todas sus formas, salvo el caso del vicepresidente siempre que no haya ejercido la presidencia por más de tres meses en forma continua o discontinua.

Pero, además, en la reforma constitucional de 2015 con el Acto Legislativo núm. 2 de ese año, se establecieron reglas de agravamiento procesal constitucional enderezadas a conservar la prohibición de la reelección pre-

¹ Jaramillo, Juan Fernando, “La reelección presidencial inmediata en Colombia”, *Nueva Sociedad*, Bogotá, núm. 198, pp. 15 y ss.

sidencial en todas sus formas. Se incorporó en la carta política una modalidad procesal de compleja producción, que la dificultan en modo extremo como quiera que se estableció que la reforma o derogatoria de la prohibición de la reelección sólo podría tramitarse mediante referendo de iniciativa popular o por disposición de una eventual y futura asamblea constituyente.

El auspicio brindado por la Universidad Externado de Colombia y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido fundamental para esta importante reunión de expertos, y sus esfuerzos se han visto compensados con los sustanciales resultados que presentamos. Esta relación académica se remonta a más de cincuenta años, en los que estas dos instituciones académicas de América Latina han compartido esfuerzos.

Además, la muy especial participación de la Fundación Konrad Adenauer y su patrocinio garantizaron de modo adecuado y suficiente la realización de este seminario, en que la mayor responsabilidad académica correspondió a los doctores Imer B. Flores, de México, y Néstor Osuna Patiño y Xiomara Romero, de Colombia.

II. INTRODUCCIÓN

El tema de la reelección presidencial en lo que hoy constituye el territorio de la República de Colombia fue resuelto de modo homogéneo durante los siglos XIX y XX, en el sentido de prohibirla en su expresión consecutiva o inmediata, y de apenas admitirla bajo la exigencia del paso de un termino breve de tiempo o de un periodo presidencial intermedio como mínimo.

Ahora bien, nuestro derecho constitucional nunca fue reacio a la reelección inmediata e indefinida de los integrantes del Poder Legislativo, y es claro entonces que senadores y representantes a la Cámara han podido reelegirse sin cláusulas limitantes de periodos o de edad; de otra parte, cabe recordar la tendencia del derecho constitucional colombiano, de asegurar la mayor independencia en el proceso de integración del Poder Judicial y la introducción de reglas como las de la inamovilidad de los magistrados y jueces, y la de la cooptación plena, y luego condicionada en 1991 para los titulares de las altas magistraturas nacionales del Poder Judicial.

Como hemos reiterado, sólo en el siglo XXI, es decir, con la reforma constitucional de 2005, se admitió por primera vez en una de las cartas políticas nacionales la reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo.

En este sentido, la doctrina liberal del pensamiento político nacional sostiene que entre nosotros las reelecciones también han sido nefastas des-

de los intentos de Simón Bolívar, de perpetuarse en el poder hasta nuestros días, y que las experiencias de reelecciones, aunque escasas, no han sido buenas. Quizá por eso el Constituyente de 1991 en su momento estableció su prohibición absoluta, y la Corte Constitucional posteriormente declaró la inconstitucionalidad del proyecto de referendo, que permitiría que quien haya sido reelegido pudiera serlo por una vez más. Pero además es evidente dicho.

La historia constitucional de la República de Colombia que se extiende desde los inicios del siglo XIX, específicamente desde la Constitución de 1821 hasta nuestros días, se ha construido bajo la constante idea política de la prevención y la desconfianza sobre la vocación autoritaria de los titulares del Poder Ejecutivo nacional, y por ello casi siempre, con la excepción del Libertador Simón Bolívar, estuvo prohibida toda forma de reelección inmediata, y se llegó hasta prohibir en la carta política de 1991 toda forma de reelección, como se estableció de nuevo en el Acto Legislativo 2, de 2015 bajo el gobierno de reelegido de modo inmediato Juan Manuel Santos Calderón.

Como vimos, esta doctrina fundamental para el derecho constitucional colombiano rigió hasta la reforma constitucional de 2004, con la que, en los inicios de este nuevo siglo, permitió la reelección sin intermisión por un periodo constitucional consecutivo, y que se tradujo en la reelección inmediata de Álvaro Uribe Vélez.

Desde luego, como lo veremos, durante el siglo XX excepcionalmente funcionó la reelección presidencial en el caso del segundo periodo de Alfonso López Pumarejo y se frustró en el caso de Mariano Ospina Pérez, Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen. El general presidente de la República por golpe de Estado, Gustavo Rojas Piñilla, también quiso regresar al poder después de haber ejercido la presidencia como dictador, pero la fortuna y los resultados le fueron esquivos en unas elecciones, que se definieron a favor de Misael Pastrana Borrero, y que han sido cuestionados de modo intenso y políticamente por varios actores y partidos políticos.

III. EL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA DESCONFÍA DEL PRESIDENTE EN EJERCICIO Y NO HABÍA SIDO REELECCIONISTA

Me correspondió en la distribución de los trabajos de este seminario internacional reunido en nuestra universidad, la presentación y el examen de las disposiciones constitucionales nacionales colombianas en las que se regularon los asuntos relacionados con la reelección presidencial durante los casi dos-

cientos años de nuestra historia constitucional, en todo caso anteriores a las dos recientes decisiones de la Corte Constitucional en materia de la reelección presidencial que mencionaremos en seguida, y que son materia de vivo interés de los académicos aquí reunidos.²

Esa parte del estudio de los ponentes colombianos correspondió al profesor Néstor Osuna Patiño, y ella también se incorpora a la publicación correspondiente.

En efecto, se me encargó hacer una breve presentación del recorrido normativo constitucional en las nueve cartas constitucionales nacionales y de sus reformas, que rigieron en nuestro país durante los siglos XIX y XX, y de dar noticia de los principales protagonistas de los acontecimientos relacionados con esas reglas.

En este sentido, hemos revisado y presentaremos las características que en esta materia contienen las Constituciones colombianas de 1821, 1830, 1832, 1843, 1858, 1858, 1863, 1886 y 1991, aunque, valga decirlo, existe una especie de homogénea proyección normativa en la que, como veremos, predomina como regla casi inalterada la prohibición de la reelección inmediata con algunas pequeñas variantes.

Debo mencionar en este apartado que la reelección presidencial en Colombia operó y funcionó en varios casos, pero dentro de la lógica de la prohibición de su expresión inmediata. Rafael Núñez ejerció la presidencia en cuatro oportunidades, pero en el único caso en el que fue reelegido por modificación del orden constitucional fue en 1886, cuando la Asamblea de Delegatarios que expidió la nueva Constitución ordenó un nuevo periodo presidencial.

Como veremos más adelante, Rafael Reyes fracasó en su intento de superar su periodo presidencial de seis años con la modificación de la Constitución, y debió retirarse de la presidencia en 1909. Por su parte, Rojas Pinilla fue derrocado antes de consumar su intento de un “segundo periodo presidencial” decretado mientras ejercía el poder.

En el siglo XIX encontramos los casos de Tomás Cipriano de Mosquera, quien ejerció la presidencia por cuatro veces, y Manuel Murillo Toro, quien la ejerció en dos oportunidades, la última por reelección en 1872; ellos se reeligieron sin alterar la Constitución vigente; lo mismo ocurrió en el caso de Alfonso López Pumarejo, quien se reeligió para un periodo después de terminado el primero, y dejando pasar un periodo presidencial. En este caso el presidente reelegido no pudo concluir su mandato, pues debió retirarse del poder un año antes de la finalización de su segundo periodo.

² Se trata de las sentencias C-1040 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil y otros, y la C-141 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto.

Las expresiones históricas y las consideraciones ideológicas de esta parte de la ponencia de Colombia que me corresponde no es precisamente pacífica, pues los principales elementos de la regulación de la reelección presidencial configuraron las bases de las disputas partidistas colombianas, o resultaron alterados como consecuencia de las mismas, y casi siempre estuvieron en las razones de las rupturas constitucionales y políticas, signadas desafortunadamente por la violencia y la guerra civil.

Desde luego, el caso de la historia constitucional de Colombia también refleja la vieja tendencia latinoamericana de prohibir la reelección presidencial inmediata como un instrumento necesario para limitar los poderes presidenciales y para repudiar la corrupción, las dictaduras, los caudillismos y los populismos a los que hemos sido propensos.

No obstante esta tradición, en varios de los países de la región en los que sólo se permitía la reelección pasado un tiempo determinado o un periodo presidencial concreto o donde estaba prohibida, hemos pasado a permitir la reelección presidencial inmediata en buena parte de ellos; en unos casos ésta se autoriza como en una gruesa ola de neopopulismos mediáticos y de presidencialismos demagógicos y arbitrarios, disfrazados de nuevos componentes populares de legitimación, unas veces ancestral, étnica, caudillista y comunal, y otras bañadas de esperanzas en concierto con el siglo que se inauguraba.

En efecto, recientemente aquella tendencia contraria a la reelección inmediata se ha modificado, y, como veremos en este seminario, ahora son más los regímenes constitucionales latinoamericanos que la permiten de modo consecutivo por uno o varios periodos o sin limite en el tiempo o en el número.

En este orden de ideas, el régimen colombiano de la reelección presidencial ciertamente había sido contrario al modelo presidencial de Estados Unidos, en el que siempre se ha permitido la reelección presidencial inmediata por hasta un periodo, y no más, con una conocida excepción.

Sobre este punto, el comentarista autorizado de la Constitución de 1886, José María Samper, advertía que

Asunto de gravísimas dificultades ha sido en Colombia la cuestión de la elegibilidad o reelegibilidad de los funcionarios que ejercen o que pueden ejercer el poder ejecutivo cuando se trata de hacer una elección inmediata. Ya desde 1839 sirvió de pretexto a una revolución el hecho de que el ciudadano elegido vicepresidente de la república que no ejercía ni llegó a ejercer como tal el poder ejecutivo, fuse inmediatamente elegido para el empleo de presidente. Muchos años después, rigiendo la Constitución de 1863, ocurrieron ardientes

discusiones con motivo de las diversas interpretaciones a que se prestaba el parágrafo del aquel código.³

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la mayor parte de nuestra historia constitucional se condensa durante 104 años en la continuidad de las cláusulas de la Constitución Nacional de 1886 y sus reformas, que prohibía la reelección inmediata. Aquella tenía prevista el mecanismo de la autorización de la reelección presidencial mediando, en sus inicios y hasta 1910, un periodo de año y medio, y posteriormente, y hasta 1991, el transcurso de un periodo presidencial cuando menos.

Al respecto, José María Samper advertía que “...es lo cierto que el espíritu nacional rechaza en Colombia, por tradición y convicción, la idea de la reelegibilidad del presidente para el período inmediato al de su ejercicio”.⁴

Cabe recordar que en la versión original de la Constitución Nacional de 1886 el presidente de la República era elegido por asambleas electorales, en un mismo día para periodos de seis años.

Esto significa además que la anterior Constitución permitía la reelección presidencial múltiple, pero no inmediata o sucesiva o consecutiva. Esta no podía darse sin que por lo menos transcurriera el lapso mencionado entre el ejercicio de la presidencia y la nueva elección.

Así las cosas, el texto originario del artículo 127 de la Constitución Nacional de 1886 en esta materia es el siguiente:

El ciudadano que haya sido elegido presidente de la república no podrá ser reelegido para el periodo inmediato, si hubiere ejercido la presidencia dentro de los diez y ocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo presidente, tampoco podrá ser elegido para ese empleo.

Esta fórmula facilitó las varias reelecciones de Rafael Núñez, como quiera que permitía el retiro de la presidencia durante el termino señalado y favorecía la reelección digamos virtualmente inmediata y la continuidad presidencial real.

Esta disposición constitucional fue modificada por el acto legislativo 3, de 1910, cuya redacción se mantuvo idéntica hasta la expedición de la

³ Samper, José María, *Derecho público interno*, Bogotá, Temis, 1882, p. 510. En este punto se refiere a José Ignacio de Márquez.

⁴ Samper, José María, *op. cit.*, p. 510.

carta política de 1991. En el texto reformado de la Constitución de 1886, según la versión de 1910, se estableció que “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato. No podrá ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia dentro del mismo año anterior a la elección”.

Algunas de las principales consideraciones introducidas por el constituyente de 1886 en materia de la prohibición de la reelección inmediata en Colombia se resumen en las siguientes expresiones ciertamente premonitorias como si se tratara de un visionario, del comentarista y delegatario José María Samper:

La razón irrefutable de esta prohibición, fundada en la experiencia tanto como en el buen sentido, es obvia: el jefe del gobierno tiene en sus manos la fuerza pública, todo el vasto tren de empleados administrativos, y cuantos medios de influencia y aun de presión y soborno pueden ser empleados para obtener la reelección inmediata. Y claro que semejante reelección, no solamente no significa la verdadera opinión y confianza de los electores, y, sino que es ocasionada a los más graves actos de intimidación y corrupción del Estado, y a mil perniciosas contingencias en el gobierno y la administración. Baste decir que son fenomenales los ejemplos de presidentes que, siendo reelegibles inmediatamente, no hayan sido reelectos; mientras que son pocos los que, después de transcurrido un período presidencial, obtienen libremente la reelección.⁵

En segundo lugar, cabe advertir que el texto inicial de la Constitución de 1991, que reemplazó pacíficamente a la Constitución de 1886, y que se mantuvo intacto hasta la reforma introducida durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el Acto Legislativo 2, de 2004, luego reestablecida en 2015, introdujo en nuestro derecho constitucional y en nuestro régimen político institucional una prohibición categórica y contundente en esta materia, y no dejó dudas al respecto, de tal manera que durante su vigencia hasta 2005, y ahora después de 2015 nadie podía ser elegido presidente de la República en Colombia si hubiera ejercido la Presidencia a cualquier título.

Ahora bien, creo que en la categórica prohibición absoluta de la no reelección presidencial en cualquier caso establecida en 1991, podríamos encontrar la voluntad política de los nuevos protagonistas del movimiento constituyente que se articuló en sus sesiones, como lo eran Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro y Horacio Serpa.

⁵ Samper, José María, *op. cit.*, p. 511.

Se trataba de excluir a cualquiera de los expresidentes y al presidente en ejercicio, César Gaviria Trujillo, de las contiendas electorales posteriores, y así renovar las figuras y las instituciones del régimen político nacional, en las que era más importante la figura del expresidente y la de los “delfines” que la del presidente en ejercicio, lo cual militaba de modo directo contra la democracia nacional tradicionalmente bipartidista y bloqueada en modelos cuasi democráticos, como el Frente Nacional.

En la Asamblea, el ambiente predominante fue prohibir la reelección presidencial, y se buscó invalidar las fuerzas del llamado “sindicato de expresidentes”, que los hacía depositarios del poder de articulación y agregación de las fuerzas políticas nacionales y locales, y sus nombres eran cabeza de fracturas y de alianzas de todo orden.

Se trataba de sacrificar la figura del padre presidente y la de sus elegidos por sangre o afinidad, para abrir las compuertas de la política a nuevas generaciones y estamentos nacionales y evitar su influjo y gravitación permanente sobre el mundo de nuestra política.

Creo que esa idea estuvo en la mente de los constituyentes, y que ese puede ser en el propósito de la Asamblea de 1991 plasmado en la cláusula de la no reelección en ningún caso que rigió hasta 2004, restablecida once años después por reforma constitucional. Pero, además, Jaime Castro, también constituyente en 1991, advierte que

En la Constituyente de 1991 había ambiente hostil a la reelección. Es difícil saber si ese ambiente reflejaba el estado de ánimo de la opinión frente al tema. Revisados 113 de los proyectos presentados a su estudio, once se ocupaban de la reelección. Ocho la prohibían de manera absoluta. Ninguno la pedía con carácter inmediato. El Gobierno no propuso ningún cambio. Solicitaba que se repitiera la fórmula de 1910. Las razones que tuvo la Asamblea para prohibir la reelección fueron múltiples: inmunizar al país contra la instalación de dictaduras personalistas o la prolongación inconveniente del mandato democrático, permitir y facilitar mayor participación y rotación de las diferentes fuerzas políticas en el ejercicio del poder y evitar que el cáncer del clientelismo siga haciendo estragos a través de las expectativas de reelección.⁶

En todo caso, también debo advertir de modo preliminar que la reforma constitucional de 2004 introdujo en la Constitución colombiana una cláusula exótica en nuestro país, consistente en la autorización de la reelección presidencial por una vez, y permitió que aquella también fuera inmediata, consecutiva o sucesiva.

⁶ Castro, Jaime, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

Es decir, de una parte, se prohibió que hubiera más de una reelección, y se fijó como máximo dos periodos presidenciales en cabeza del titular del Poder Ejecutivo. De otra parte, esa reforma, hoy no vigente, derogada y sustituida por la prohibición absoluta de la reelección presidencial, permitió que esta fuera inmediata o separada y posterior a otro periodo presidencial ejercido por otro presidente.

Además, también cabe destacar que en el año pasado (2010), en nuestro país se produjo un acontecimiento singular y complejo en esta materia, como quiera que el juez constitucional por excelencia, es decir, la Corte Constitucional de la República, decidió declarar la inconstitucionalidad de la ley que pretendía convocar a un referendo para habilitar al titular del Poder Ejecutivo nacional en ejercicio para presentarse para un tercer periodo presidencial y alcanzar un término de doce años consecutivos en ese destino superior del Estado.⁷

También es indispensable indicar que el texto del proyecto de referendo que alcanzó a convertirse en ley de la República antes de ser declarado contrario a la Constitución por nuestra Corte Constitucional fue introducido en vía congresional por virtud de un referendo propositivo conocido como “iniciativa popular para la reforma constitucional por vía de la convocatoria del constituyente primario”, y portaba una fuerte carga de legitimidad popular, avalada con las más altas cifras de popularidad presidencial y de aprobación de su gestión de gobierno.

Además, esta decisión se adoptó en medio de una fuerte campaña mediática y política, que puso en tensión a todas las fuerzas y actores del régimen político nacional y de un fuerte enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo nacional y parte del Poder Judicial tradicional.

Esta trascendental y enjundiosa sentencia ha significado un ejercicio de afirmación democrática, que ha llamado la atención de los constitucionalistas del continente, y ha puesto como ejemplo las virtudes del modelo colombiano de justicia constitucional y de la paulatina consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho que estamos construyendo en Colombia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991.⁸

No obstante este reconocimiento nacional, que a su vez se extiende al ámbito continental, cabe advertir de nuevo que esa misma Corte Constitu-

⁷ Sentencia C-141 de 2010, magistrado ponente, Humberto Sierra Porto.

⁸ La versión inicial del artículo 197 de la Constitución de 1991 es la siguiente “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio...”.

cional permitió apenas cinco años antes (2005), en sentencia dividida con varios votos disidentes, la insólita y controvertible modificación de la misma carta política en semejante materia sustancial, como fue la admisión por segunda vez en nuestros textos constitucionales de la reelección presidencial inmediata y consecutiva que hoy ya no se encuentra vigente en Colombia.⁹

La sentencia, dictada en 2005, también sirvió de referente expreso y de fundamento de derecho comparado para que algún tribunal en funciones superiores de juez constitucional, específicamente en la hermana República de Venezuela, permitiera la ruptura de cláusulas pétreas de la no reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo, como la fórmula colombiana, que venía inalterada desde 1821.

En este punto es preciso advertir que a lo largo de esa historia constitucional y de los acontecimientos políticos que la configuran desde 1819, es claro, como lo advierte Jaime Castro, que Colombia ha sido y es tierra estéril para la reelección presidencial, y que este es uno de los asuntos que han animado la controversia político-institucional de nuestro país.

Según Castro

El tratamiento que cada uno de esos temas ha recibido refleja la conocida herencia española (desconfianza hacia el ejercicio del poder y, en particular, hacia el poder continuado en el tiempo) y las concepciones que el país ha tenido sobre la democracia y la manera como debe organizarse el poder y garantizarse los derechos ciudadanos y las libertades públicas.¹⁰

Así las cosas, recordaremos que la primera carta constitucional y el único antecedente sobre la reelección inmediata aparece en la Constitución Política de la República de Colombia de 1821, que en su artículo 107 establecía: “La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”.¹¹

Desde luego, esta disposición constitucional en principio parece que obedecía a la necesidad de mantener en disponibilidad la participación superior del Libertador en periodos de consolidación de la estrategia militar de consolidación de la independencia continental y de su contribución a la definición del destino civil y constitucional de la nueva república.

⁹ Sentencia C-1040 de 2005, magistrados ponentes Rodrigo Escobar Gil y otros.

¹⁰ Castro, Jaime, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta Colombiana, 2004, p. 19.

¹¹ *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, en Restrepo Piedrahita, Carlos (comp.), 2a. ed., Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 75. Además, intermisión, según el *Diccionario* de la Academia de la Lengua, es “Interrupción o cesación de una labor o de cualquier otra cosa por algún tiempo”.

En este trabajo sostengo que en el régimen constitucional de Colombia, salvo la cláusula de 1821, introducida en respeto particular al Libertador Simón Bolívar, nunca se había permitido expresamente y de modo regular la reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo hasta la reforma de 2004, que permitía en adelante la reelección inmediata y por una sola vez del presidente de la República.¹²

Además, encuentro que salvo las reelecciones presidenciales que se presentaron en nuestro país en los casos de reelección de Murillo Toro y Alfonso López Pumarejo, casi siempre las reelecciones o los intentos de reelección o de prolongación de periodo presidencial han significado la existencia de condiciones de especial alteración del orden público y de ruptura del orden constitucional o de cambio normativo expreso generador de conflictos y rupturas políticas graves, como en los casos de Simón Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera, Rafael Núñez, Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla.

Debo advertir que comparto con Allan Brewer Carías la idea según la cual nuestro constitucionalismo reciente por vía de la aceptación del juez constitucional se ha permitido la alteración de los fundamentos del constitucionalismo nacional, que mantuvo la prohibición de la reelección inmediata durante toda su historia en un muy desafortunado acontecimiento, que sólo hasta ahora comienza a conocerse en sus dimensiones más profundas relacionadas con la corrupción y con la criminalidad política más lamentable, mucho más cuando se pretendía modificar de nuevo las instituciones constitucionales para permitir un tercer periodo constitucional consecutivo del presidente Álvaro Uribe Vélez.

IV. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA NORMA Y EN LOS HECHOS

Durante casi dos siglos huimos de la reelección, y en los inicios el siglo XXI nos atropelló hasta el punto de desquiciar transitoriamente nuestro régimen político civil.¹³

¹² El artículo 2o. del Acto Legislativo 2, de 2004, que modificó al artículo 197 de la carta política de 1991 establece: “Nadie podrá ser elegido para ocupar la presidencia de la República por más de dos periodos...”.

¹³ Las siguientes son algunas variaciones y observaciones hechas a partir de conversaciones y comentarios constitucionales con el profesor y tratadista colombiano Oscar Alarcón Núñez, algunas de cuyas referencias y comentarios aparecen recogidos en esta parte.

Revisada toda la normativa constitucional nacional, desde siempre hemos huido de la posibilidad de la reelección inmediata, y en los casos en los que se ha dado generalmente caemos en dificultades institucionales y políticas. Simón Bolívar fue el primero en lograr la reconducción inmediata de sus poderes por fuera del periodo para el que fue elegido o, mejor, designado, pues fue ungido en el Congreso de Angostura como presidente de la Gran Colombia en 1819, y luego fue reconducido en sus poderes como titular del Poder Ejecutivo en 1826 por el Congreso de la República. En ese que fue considerado como su segundo periodo constitucional nos encontramos ante una designación congresional que terminó en malas circunstancias y muchas decepciones.

Desde luego, cabe recordar que apenas un año después, Simón Bolívar se proclamó dictador, y que la llamada “conspiración septembrina” casi acaba con su vida; en 1830, en medio del desaliento político y físico, introdujo su lamentable renuncia y emprendió su camino a la muerte frente al Caribe de Santa Marta.

Como vimos en esas primeras Constituciones, sólo la de 1821 permitía la reelección presidencial inmediata, pero por una sola vez, la duración del periodo de ejercicio de la función de presidente era de cuatro años, y no podrá ser elegido más de una vez, sin intermisión, según rezaba el ya transcrito artículo 107. Se entendió por intermisión la interrupción o cesación de una labor o de cualquier otra cosa por algún tiempo, es decir, no se permitía que el presidente se retirara del gobierno antes de vencerse el periodo, para aspirar a la reelección.

El general Santander no fue partidario de la reelección, pero se propaló la versión de que buscaba continuar en el poder, y que por medio del Congreso pretendía reformar el artículo 102 de la Constitución de entonces, en cuyo artículo 102 establecía que el presidente y el vicepresidente no podrían ser elegidos para el inmediato periodo.

Santander respondió y fijó su posición contraria a esos comentarios. En uno de sus apartes señalaba:

Protesto, del modo más solemne, que no participo de semejante opinión; que la miro como impolítica, imprudente y poco honrosa a la Nueva Granada; que en cuanto esté en mi poder me opondré a la reforma del artículo 102 y de cualquiera otro de la Constitución, que tienda a variar sustancialmente sus disposiciones; y que no conviniendo a la honor, ni a mis intereses políticos, ni a mi patria, que yo permanezca en la Presidencia una hora más del término prefijado en el artículo 101, él será religiosa y puntualmente cumplido. Veinte y cinco años de carrera pública me dan derecho a esperar que mis compa-

triotas vean en estas promesas otras tantas garantías de mis futuras acciones” (Pilar Moreno de Ángel, p. 707).¹⁴

Tomás Cipriano de Mosquera, quien en 1845 fue elegido presidente como conservador, y en 1860, con la ayuda de los liberales, encabezó la única revolución que ha triunfado en nuestro país contra el conservador Mariano Ospina Rodríguez.

Como gran ganador, el 18 de julio de 1861 llegó al poder con el título de Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra; luego, en la Convención de Rionegro, que aprobó a la nueva Constitución de 1863, fue elegido presidente, y en 1866 fue elegido por tercera vez, pero, luego de pretender cerrar el Congreso, fue derrotado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de destierro.

Rafael Núñez llegó al poder en cuatro oportunidades; la primera vez, por dos años, con la vigencia de la Constitución de 1863, que establecía este periodo tan breve, y luego de la batalla de La Humareda, cuando las tropas de su gobierno vencieron a los radicales, desconoció la Constitución de 1863 y convocó una asamblea de delegatarios, que expidió la Constitución de 1886.

Es decir, como observa Alarcón Núñez, se prohibía la reelección, pero la norma permitía que quien ejercía el cargo se retiraba en los plazos señalados para no inhabilitarse y volvía a aspirar; éste jamás estaba inhabilitado, porque ejercían el vicepresidente o el designado, y volvía a ser reelecto. Según las expresiones de Alarcón, en vida de Núñez a él se le reelegía, y la pugna se trasladaba a quien iba a ser el vicepresidente.

En 1891, cuando se pretendía escoger al gobernante del periodo que comenzaba el 7 de agosto del año siguiente, el conservatismo se dividió entre los llamados históricos, que apoyaban a Marceliano Vélez para presidente, y a José Joaquín Ortiz, para vicepresidente, y los nacionalistas, que volvían a llevar a Núñez para presidente y a Miguel Antonio Caro para vicepresidente. Naturalmente, estos eligieron a Núñez por cuarta y última vez.

Al fallecer Núñez, el 18 de septiembre de 1894, Miguel Antonio Caro, vicepresidente en ejercicio, pretendía seguir en el gobierno, pero como no contaba con la simpatía que le garantizara el triunfo, y tampoco estaba el jefe fallecido, buscó a Manuel Antonio Sanclemente, para presidente, y a José Manuel Marroquín, para vicepresidente, pues pretendía que el Congreso después lo eligiera designado, y volver a la presidencia. Pero Marro-

¹⁴ Citado por Alarcón Núñez, Óscar en los borradores de su trabajo en imprenta sobre *La otra cara de la Constitución de 1991*, en el capítulo de la reelección presidencial en Colombia, 2011.

quín le dio golpe de Estado a Sanclemente y se quedó en el gobierno con las consecuencias conocidas, como fueron la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá.

Después de tan lamentables sucesos y concluido el periodo, fue elegido el general Rafael Reyes en unos comicios controvertidos, pues al presidente y al vicepresidente los elegía un cuerpo electoral que se constituía por elección en cada departamento, y se cuenta que en la región de Padilla, perteneciente a la provincia de la Guajira (Magdalena), se hizo un fraude que favoreció a Reyes.

Éste asumió, cerró el Congreso y lo reemplazó por una asamblea que reformaba la Constitución y hacía leyes, y acabó la vicepresidencia y la designatura, para que nadie más se hiciera cargo del gobierno, ni siquiera por golpe de Estado, como había ocurrido en la administración anterior.

Ese organismo, por acto legislativo 5 de 1905, estableció:

El periodo presidencial en curso, y solamente mientras esté en cabeza del gobierno el señor general Reyes, durará una década, que se contará del 1.º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.

En caso de que el poder ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor general Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también la de todos los periodos subsiguientes.

Como no había vicepresidente ni designado, también el mismo acto legislativo señaló que en caso de falta temporal del presidente lo reemplazaría el ministro que designara el presidente, y en caso de falta absoluta, el ministro que designara el Consejo de Ministros por mayoría absoluta de votos.

Reyes sólo llegó hasta 1909, cuando hechos de orden público lo obligaron a renunciar. Lo reemplazó el ministro Jorge Holguín, por escogencia del titular, pero, tan pronto asumió, el general Ramón González Valencia, quien había sido el vicepresidente y había renunciado presionado por Reyes, reclamó su derecho al cargo. La Asamblea Nacional lo eligió, pero aprobó el acto legislativo 2, de 1910, que dijo en un artículo transitorio: “El período de los designados que nombre la Asamblea Nacional en sus presentes sesiones, durará desde el día de la elección hasta el 31 de marzo de 1911”.

El acto legislativo 3, del 31 de octubre de 1910, que dio un vuelco total a la Constitución 1886, estableció en el artículo 28:

El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

No podrá tampoco ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido el poder ejecutivo dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Desde entonces, los ciudadanos colombianos, por voto censatario, comenzaron a elegir directamente al presidente y a los representantes. Voto censatario o calificado es aquel que lo condiciona a tener una renta o una determinada instrucción.

Allí se reiteró que desaparecía el vicepresidente, pero se mantuvo la existencia de varios designados; por eso se hablaba de primero y segundo designados. Igualmente, en el acto legislativo 3, del 31 de octubre de 1910, se dijo en el artículo 43: “Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente presidente de la República y representante”.

La reforma constitucional de 1936 estableció: “Todos los ciudadanos eligen directamente concejales municipales, diputados a las asambleas departamentales, representantes al Congreso Nacional y presidente de la República”.

Se estableció así el sufragio universal, pero únicamente para los hombres. En el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla se le dio el voto a la mujer; esta disposición fue ratificada en el plebiscito de 1957.

Además, en esa misma reforma constitucional se dispuso: “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato”.

Bajo ese precepto, el único que fue reelegido fue Alfonso López Pumarejo; pero como vimos, por razones políticas del momento debió renunciar y dejar encargado al designado Alberto Lleras. Como se dijo más arriba, lo intentaron sin éxito Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN NÚÑEZ, Oscar, *La otra cara de la Constitución de 1991*, en la parte sobre la reelección presidencial en Colombia, en imprenta (2011).
- CASTRO, Jaime, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta Colombiana, 2004.
- Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, en Restrepo Piedrahita, Carlos (comp.), 2a. ed., Universidad Externado de Colombia, 1995.
- JARAMILLO, Juan Fernando, “La reelección presidencial inmediata en Colombia”, *Nueva Sociedad*, Bogotá, núm. 198.
- SAMPER, José María, *Derecho público interno*, Bogotá, Temis, 1882.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN COSTA RICA

Bernal ARIAS RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reelección presidencial en las diferentes Constituciones históricas costarricenses*. III. *Reforma constitucional de 1969*. IV. *Cruzada por la reelección presidencial*. V. *Emerge el Poder Judicial como intérprete anulando la reforma constitucional de 1969*. VI. *Acciones infructuosas posteriores al fallo judicial de 2003*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La presente contribución se ha realizado por invitación extendida del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM)¹ en homenaje al eximio jurista doctor Jorge Carpizo Mc Gregor, reconocido constitucionalista mexicano, académico de primera línea en la ciencia del derecho, quien a lo largo de su vida aportó al conocimiento, la investigación y la progresividad del derecho constitucional; además, con publicaciones notables sobre democracia, derechos humanos, teoría del Estado, entre otras disciplinas, brindando aportes a su país, México, y llenando de luz a generaciones en toda Iberoamérica.

Valga recordar que don Jorge Carpizo fue miembro y dio brillo al Consejo Consultivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, lugar donde quien escribe estuvo colaborando en proyectos de asistencia técnica en los años noventa.

El tema transversal seleccionado en esta obra-homenaje es de naturaleza pura del derecho constitucional, anclada, la elección y la reelección de

¹ A solicitud del doctor Imer B. Flores, actualmente jefe de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de esa misma casa de estudios superiores.

autoridades políticas, en las cartas fundamentales de todos los Estados democráticos, pues forma parte del régimen político, como uno de sus elementos intrínsecos. Veremos cómo, en Costa Rica, la figura ha tenido avatares, discusiones, variantes, momentos de centralidad o de prohibición, proyectos de reforma constitucional, fallos judiciales, entre otros aspectos de interés para el lector especializado, e incluso, para personas no vinculadas con la ciencia del derecho.

La reelección ciertamente tiene una doble connotación, por un lado, precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública, sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, a través del sufragio directo o indirecto (según sea régimen presidencialista, régimen parlamentario, o las variantes entre éstos); empero, ese precepto, desde otra perspectiva, se juridifica cuando se introduce en la Constitución por una asamblea nacional constituyente, que lo positiviza de la forma que más convenga a los representantes del pueblo, en un contexto histórico dado.

Como toda institución jurídico-político, la reelección goza de defensores y detractores. En el primer grupo están aquellas posturas que expresan el derecho de toda persona a postularse más de una vez, aun cuando haya ocupado el cargo anteriormente, por motivaciones, en ocasiones medibles, mientras otras veces subjetivas, tales como la buena labor realizada, la experiencia, el liderazgo, la percepción de vacío político, la creencia de inexistencia de buenas candidaturas, combinado con el aspecto objetivo ya dicho, en términos del derecho de la población de elegir a cualesquier ciudadano habilitado; y la otra corriente, que bien acopia el diccionario del IIDH/CAPEL, al indicar:

En el lenguaje político común el término *reelección* tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la *República*. A tal situación se le llama también continuismo, y en dicho caso, este último vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático, porque evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el *poder*.²

Como criterio adicional introductorio, la doctrina reconoce y categoriza la reelección así:

² *Diccionario Electoral*, disponible en: <https://www2.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

a) Autorizada constitucionalmente

- sea, por omisión³
- o por disposición expresa.⁴

b) Prohibida expresamente en la Constitución

- para un periodo inmediato, o para periodos alternos,⁵
- con alcance absolutamente definitivo, sin dejar opción alguna.

En Costa Rica, la reelección siempre ha figurado en las cartas políticas desde la fundación del Estado; sin embargo, en cuanto a los tipos de prohibición que se han empleado en distintas épocas, una de las tres categorías antes dichas, la inmediata o sucesiva, la alterna con compás de espera, o la total prohibición, como se desarrollará en el presente trabajo.⁶

De hecho, en las décadas posteriores a la fundación de la Segunda República de Costa Rica, que tiene como lienzo político la Revolución Civil de 1948, y como soporte jurídico la Constitución Política vigente, que data de 1949, sólo en dos ocasiones ha habido reelección presidencial. La primera fue con don José Figueres, quien después de haber ejercido como mandatario en dos ocasiones 1948-1949 provisionalmente —*de facto*— y por elección popular 1953-1958, ostentó la presidencia en una tercera ocasión por motivo del transitorio incorporado en la reforma constitucional de 1969, que prohibió que los expresidentes lo fueran nuevamente; en ese sentido, logró ser elegido democráticamente para el periodo constitucional 1970-1974.

El otro expresidente que ha logrado repetir reelegirse hasta el presente ha sido Óscar Arias Sánchez, quien fue elegido en comicios libres y democráticos en el periodo constitucional 1986-1990, y que volvió a la máxima magistratura entre 2006-2010, pero bajo una circunstancia particular, mo-

³ Cuando el texto constitucional no dice nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida, ella es permitida sin restricción alguna.

⁴ En cuyo caso el texto constitucional la autoriza en uno de sus numerales.

⁵ Esto ocurre cuando las Constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar si aspira repetir, que transcurra en el tiempo, uno, dos o más periodos constitucionales.

⁶ Por límite de espacio, al ser una obra colectiva, se recomienda ampliar sobre el tema haciendo lectura de dos trabajos que a nuestro juicio son amplios y exhaustivos en el abordaje de la reelección en Costa Rica. Está la obra de Arce Gómez, Celín, *El abuso interpretativo de la Sala Constitucional*, Costa Rica, EUNED, 2008, p. 408, y el trabajo de Arce, Guillermo y Tinico, Federico, *Reelección en Costa Rica. Golpe de Estado constitucional o reafirmación del orden constituyente*, Costa Rica, 2005, p. 183.

tivada por una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que anuló el trámite del expediente legislativo que llevó a término la reforma al artículo 132, inciso 1), de la carta fundamental, tema que desarrollaremos en las próximas líneas en este breve ensayo.

Para sacar provecho a los folios siguientes, dividimos el estudio en tres partes; la primera es un recuento histórico constitucional de verificación de cómo estaba enunciado el tema de la reelección en las distintas Constituciones del país, para luego abordar la reforma parcial a la Constitución de 1949 que se aprobó en 1969 —prohibición absoluta—, y, finalmente, retomar lo acontecido con el entorno político de fracaso de restablecer la reelección en sede parlamentaria y el rol del Poder Judicial zanjando el asunto con sentencias contradictorias, siendo la de 2003 la que vino en definitiva a resolver el tema con satisfacción para unos y fuerte malestar para otros.

II. REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES HISTÓRICAS COSTARRICENSES

Desde su independencia, a lo largo de su historia constitucional, Costa Rica ha tenido once Constituciones *de iure*⁷ y dos *de facto*,⁸ independientemente de la denominación utilizada, sea, Pacto Social Fundamental, Estatuto Político, Ley Fundamental, Ley de Bases y Garantías, o Constitución Política.

Para indagar sobre el tema de la reelección presidencial, hay que remitirnos, en primera instancia, a la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica, de 1825, primera que omite integrar una junta colegiada de miembros a cargo del Poder Ejecutivo,⁹ a tenor que esa carta disponía que el

⁷ Pacto Fundamental Interino de Costa Rica de 1821, Estatuto de la Provincia de Costa Rica de 1823, Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 1825, Constitución de la República Federal de Centroamérica reformada de 1835, Constitución Política del Estado de Costa Rica de 1844, Constitución Política de 1847, Constitución Política de 1859, Constitución Política de 1869, Constitución Política de 1871 y la vigente Constitución Política de 1949.

⁸ La Ley de Bases y Garantías de 1841 dictada sin Constituyente por el general Braulio Carrillo Colina, y la Constitución Política de 1917, de exigua duración, producto de un golpe de Estado efectuado por el ministro de Guerra Federico Tinoco al presidente Alfredo González Flores. Todos los actos basados en dicha Constitución fueron declarados sin validez, poniéndose nuevamente en vigor la Constitución de 1871.

⁹ La primera Constitución de Costa Rica denominada Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, de 1821 (fecha de independencia del Reino de España), estableció en su artículo 8o. una Junta de gobierno provisional, compuesta por siete vocales elegidos popular-

jefe del Poder Ejecutivo sería nombrado por los pueblos del Estado, cuya duración de mandato sería de cuatro años, y podría ser reelecto una vez sin intervalo alguno, lo cual reproducía el texto que ya incluía la Constitución Federal de Centroamérica, vigente un año antes —1824—. Sin embargo, esta figura se veía limitada por el llamado “Poder Conservador” (compuesto por un Consejo), que tenía atribuciones de dar o denegar la sanción de ley, emitir resoluciones legislativas o decretos del Congreso, además de velar sobre el cumplimiento de la Ley Fundamental y demás del Estado, entre otras atribuciones.

La Ley de Bases y Garantías de 1841 es la que viene a afirmar la absoluta soberanía del Estado de Costa Rica, al determinar con claridad los tres elementos que componen un Estado, como serían los habitantes —naturales— como se estilaba, la delimitación precisa del territorio, y los depositarios del Poder Supremo del Estado, compuestos por el primer jefe, una Cámara Consultiva y otra Judicial. El énfasis soberanista se enfatiza, habida cuenta que la Constitución anterior a ésta fue la Federal Centroamericana de 1835,¹⁰ que quedó sin efecto al separarse los que vendrían a ser los cinco nuevos Estados centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), con la excepción de lo que fue la provincia de Chiapas.¹¹ En esta Ley de Bases, la posición del jefe de Estado es de naturaleza autoritaria, puesto que el primer jefe (general Braulio Carrillo Colina)¹² era inamovible (con mandato omnímodo y exclusivo de la administración del Estado); no obstante, para reemplazarlo se elegía un segundo jefe que entraba por derecho al ejercicio del poder supremo, por renuncia o muerte del primer jefe, o por accidente que lo privara del uso de la razón o por enfer-

mente. Dos años después, en 1823, con el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica, señala en el artículo 13 que el gobierno de Costa Rica consiste en una junta de tres individuos, llamada Diputación de Costa Rica, con un jefe político, un intendente y un comandante general de armas. Dicho Estatuto fue variado en mayo de 1823, ampliándose la junta a cinco individuos y dos suplentes, que se denominó Junta Superior Gubernativa de Costa Rica. Por su parte, la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 1824, establece en el artículo 106 que el Poder Ejecutivo lo ejercerá un presidente nombrado por el pueblo de todos los estados de la Federación durando cuatro años su mandato, y pudiendo ser reelegidos una vez sin intervalo alguno. No obstante, esta Constitución centroamericana no duró más que un año.

¹⁰ Hubo dos momentos de federalismo, y dos versiones distintas de Constitución Federal de Centroamérica; la primera en 1824 y la segunda en 1835.

¹¹ El 12 de septiembre de 1824 se había firmado el acta de adhesión de Chiapas a la federación mexicana, mientras que el 14 de ese mismo mes se realizó la declaración con la asistencia del cabildo secular y eclesiástico.

¹² Fue jefe de Estado de Costa Rica en dos periodos; el primero electo democráticamente entre 1835 y 1837, y el segundo como gobernante *de facto* entre 1838 y 1842.

medad grave. Evidentemente, no había posibilidades de elección, y menos de reelección.¹³

Pocos años después, en 1844, representantes del pueblo convocados y autorizados legítimamente decretaron la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica. Se asienta en el poder popular representativo, con clara división de poderes (Legislativo de doble Cámara, Ejecutivo a cargo de un jefe, y Judicial con una Corte compuesta de siete miembros). En esta Constitución, una vez nombrado el jefe supremo del Estado, se presentaba ante las cámaras reunidas a prestar el juramento de ley y tomar posesión de su encargo. La duración estaba prevista para cuatro años; una vez cumplido el periodo de sus funciones, el ejercicio del Poder Ejecutivo recaería en el presidente del Senado mientras no hubiera estado nombrado el jefe que habría de sucederle.

En la Constitución Política de 1847 hay un retorno al sistema unicameral con un Congreso de los Diputados, un presidente de Estado (y un vicepresidente) electos popularmente, y un Tribunal de Justicia compuesto por magistrados nombrados por el Poder Legislativo. El diseño para organizar el Poder Ejecutivo tiene una doble vertiente; por un lado, el presidente de Estado podía ser designado por el voto popular o, en su defecto, por el Congreso Legislativo, fijando ese cuerpo el día de juramento del electo. El periodo constitucional del presidente y del vicepresidente del Estado aumentó a seis años, contados desde el día en que se les declarara su elección. Podían ser reelectos a voluntad del pueblo y de las personas nombradas, y se admitían sus renunciaciones siempre que hubieran transcurrido al menos cuatro años. Esta carta admitía la separación del presidente.¹⁴

Pasado un año (1848), se dictó una reforma constitucional a la Constitución de 1847, que cambió el nombre de presidente a primer jefe, quedando igualmente la figura del vicepresidente, durando en sus cargos los seis años dichos; empero, se admitió la reelección únicamente a voluntad de los pueblos (electores de cantón), como se solía decir en esa época. La declaratoria de elección la efectuaba el Congreso. Si ningún candidato llegaba a la pluralidad absoluta, el Congreso perfeccionaba la elección, y eligía uno entre los tres individuos que mayor número de votos hubieran obtenido, y lo declaraban electo en esa forma.

¹³ Artículo 4.2, de la Ley de Bases y Garantías de 1841.

¹⁴ Por abrogarse funciones no propias, infringir la Constitución y las leyes por abuso cometido o traspasar los límites de sus atribuciones, por dejar de cumplir la ley. También por comisión de delitos comunes, además de la muerte, nulidad de la elección o imposibilidad absoluta para asumir el cargo.

Siempre en retrospectiva de la historia constitucional costarricense, en la Constitución Política de 1859 se vuelve al sistema bicameral (senadores y representantes), con elección de un presidente de la República como jefe de la nación (artículo 108). Según el artículo 103, duraba en su destino tres años, y no podría ser reelecto sin que hubiera transcurrido un periodo constitucional después de su separación del mando. El impedimento de elección se extendía a parientes cercanos dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Diez años después entró en vigor la Constitución Política de 1869, en cuyo texto se optó nuevamente por un sistema de Congreso compuesto por dos Cámaras (Senadores y Representantes). El Poder Ejecutivo quedaba a cargo de un presidente de la República con el carácter de jefe de la nación, siendo el periodo constitucional de ejercicio tres años, y sin poder ser reelecto sin que haya transcurrido otro periodo igual después de su separación del mando, reproduciendo la misma fórmula de la Constitución previa de 1859.

La carta política de 1869 tuvo una vida efímera, pues dos años después emerge a la vida jurídica la Constitución Política de 1871, con las tres ramas clásicas independientes entre sí (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Hay un retorno al Legislativo con una corporación de Cámara Única denominada Congreso Constitucional. El presidente con el carácter de jefe de la nación, ejerce el Poder Ejecutivo, cuyo periodo es de cuatro años (artículo 79), sin poder ser reelecto, sin que haya transcurrido otro periodo igual después de su separación del mando.

Posterior a la Guerra Civil de 1948,¹⁵ mencionada en la introducción, la Asamblea Nacional Constituyente dictó en 1949 la Carta Fundamental que aún hoy está vigente en Costa Rica. Se dispuso que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el presidente de la República y los ministros de gobierno en calidad de obligados colaboradores. A diferencia de las Constituciones anteriores, aparecen dos vicepresidentes en orden a su denominación (1o. y 2o.) en la fórmula presidencial, para periodos pre-

¹⁵ La Revolución se dio entre marzo y mayo de 1948; duró 44 días, y cuya causa inmediata fue la anulación por parte del Congreso de las elecciones presidenciales realizadas en febrero de ese año, ganadas, según el bando triunfante, por el periodista Otilio Ulate Blanco, tras derrotar al Partido República, liderado por Rafael Ángel Calderón Guardia, y que terminó con el establecimiento de la Junta Fundadora de la Segunda República, encabezada por José Figueres Ferrer, quien posteriormente ocupara el cargo de presidente de la República en tres ocasiones. La Junta Fundadora de la Segunda República dictó el Decreto 19, que creó una comisión de diez miembros, cuya función fue redactar el proyecto de Constitución de la Segunda República, y el Decreto 37, donde integra las personas redactoras del texto que sería discutido en la Asamblea Nacional Constituyente.

sidenciales de cuatro años, enfatizándose el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial (artículo 134).¹⁶ El artículo 132, inciso 1), establecía el tema de la posibilidad de reelección de la siguiente manera:

Artículo 132. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1) El que hubiera servicio a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al periodo para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los periodos que comprenden los expresados ocho años;

2) ...

La espera para volver a ser candidato(a) cambió de cuatro años en 1871 a ocho años en 1949. Esa norma quedó nuevamente vigente al anularse judicialmente la reforma constitucional de 1969, como se explicará en seguida.

Los constituyentes en aquel contexto político agregaron en las disposiciones transitorias el transitorio VIII, que dijo: “Para las elecciones presidenciales del año 1953 no se aplicará al Presidente de la actual Junta de Gobierno lo que dispone este inciso 1) de este artículo”. Ello posibilitaba a don José Figueres Ferrer comandante de las fuerzas alzadas en armas en 1948, y quien presidió la Junta Fundadora de la Segunda República, ser candidato a la presidencia de la República en el proceso electoral de 1953, elección que de suyo ganó abrumadoramente. Fue el único expresidente de la República entre 1949 y 1969 que ganó elecciones mediante compás de espera de ocho años, puesto que obtuvo la presidencia de la República en el periodo 1970-1974. Este último periodo fue excepcional, ya que el Constituyente reformador en 1969 permitió esa aspiración presidencial mediante otro transitorio que se incluyó en la Ley 4349, del 11 de julio de 1969. Esta modificación cerró totalmente la reelección presidencial en Costa Rica, hasta que en 2003, el Tribunal Constitucional la levantó por la vía de un fallo judicial. Esos temas se abordarán líneas abajo.

¹⁶ El artículo 134 dispone: “El período presidencial será de cuatro años. / Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución, implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible”.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1969

El Proyecto de ley de Reforma del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política fue una iniciativa de quien fungía como presidente de la República, José Joaquín Trejos Fernández, presentado a ruego a la Asamblea Legislativa por su ministro de la Presidencia, Diego Trejos, y acogido por dieciocho diputados del Parlamento.

Según la visión propuesta en aquel contexto político, en democracias incipientes la prohibición de la reelección constituía una válvula de seguridad, por lo que el cambio frecuente de autoridades era una necesidad; en ese sentido, la reelección irrestricta daba resultados nocivos, por lo que había sido restringida y limitada, como era el caso de Estados Unidos, que pasó de tres periodos consecutivos a solamente dos periodos mediante la enmienda constitucional XXII.¹⁷

Ya se indicó que en nuestro medio, algunas Constituciones, como la de 1859 y la de 1871, reconocían que el presidente podía ser reelegido pasado un periodo después de su separación de mando —cuatro años—; ese mismo postulado, con variante, rigió con la Constitución de 1949 (espera de dos periodos constitucionales —ocho años—). No obstante, el cambio radical efectuado en 1969, con la reforma parcial a la Constitución, provino de una corriente o dogma; se supone, vino de Argentina, y en cierta medida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llamada Constitución de Querétaro, México, de 1917.¹⁸

El impulso de la prohibición absoluta de reelección en Costa Rica era promovido desde octubre de 1964 por la alianza de partidos denominada Unificación Nacional, que recogía una corriente a favor de la prohibición de la reelección,¹⁹ justificada por el hecho de la fuerte presencia, y posible

¹⁷ La vigesimosegunda enmienda a la Constitución de Estados Unidos establece un límite de mandatos al presidente —dos como máximo—. El Congreso aprobó la enmienda el 21 de marzo de 1947. Fue ratificada por el número necesario de Estados —tres cuartas partes— el 27 de febrero de 1951.

¹⁸ Esa Constitución indica en el artículo 83 que el presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años y no podrá ser reelecto. Evidentemente, entre los cambios respecto de la Constitución de México de 1857 se encuentra, justamente, la eliminación de la reelección del presidente de la República y el cargo de vicepresidente.

¹⁹ En realidad, el mensaje implícito e indirecto estaba direccionado a que había gente en desacuerdo con la reelección, dado que se postulaban, en ese momento dos expresidentes como candidatos a la primera magistratura, don José Figueres Ferrer y don Mario Echandi Jiménez, quienes efectivamente, haciendo uso del beneficio del transitorio que se incluyó en la reforma constitucional aprobada en 1969, disputaron las elecciones nacionales de 1970, y las ganó el primero.

peligro de enquistamiento en el poder, de don José Figueres Ferrer, comandante triunfador de la Revolución Civil de 1948, figura pública de fuertes dotes políticas y con gran raigambre social.²⁰

Entonces, en el periodo constitucional 1966-1970, llegado al poder el Partido Unificación Nacional, con el presidente José J. Trejos Fernández, se tomó la decisión de aprobar la reforma constitucional que estableció la no reelección presidencial en Costa Rica.

Rodrigo Carazo Odio, quien fuera legislador, miembro, en aquel momento, del Partido Liberación Nacional, bancada de oposición, y que luego sería presidente de la República (1978-1982), expresaba que hubo dos grandes orientaciones que primaron en aprobar la reforma; por una parte, la politiquera y circunstancial, y otra de fondo. La primera consistió en cerrarle parcialmente la puerta de la reelección a José Figueres Ferrer, y se optó por la tesis de aprobar un artículo transitorio, que aceptó la mayoría de los diputados, de permitir por última vez a quienes hubieran detentado la presidencia de la República optar a ella.²¹ Don Rodrigo, que ciertamente tenía interés directo y personal en el asunto,²² expuso la tesis de fondo, según la cual se sustentó en consideraciones históricas, sociológicas y políticas, de cerrar el camino a la reelección.²³ En efecto, el señor Carazo Odio²⁴ resumía las razones del sector de diputados con poder reformador

²⁰ Arce, Guillermo y Tinoco, Federico, manifiestan que la reforma fue posible con el ascenso al poder del grupo conservador liberal, bajo la Presidencia de José Joaquín Trejos Fernández. Ese grupo político atravesaba en ese entonces una grave crisis de liderazgo, de falta de proyecto político y de organización, frente a un adversario político como el Partido Liberación Nacional, que había mantenido el liderazgo y marcado el camino del desarrollo del país, desde la guerra civil del 48 hasta buena parte de los años 80. *Loc. cit. Reección en Costa Rica. Golpe de Estado constitucional o reafirmación del orden Constituyente...*, p. 56.

²¹ Carazo Odio, Rodrigo, "Reelección presidencial", *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa de Costa Rica, vol. 2, núm. 2, diciembre de 1994, pp. 267-269.

²² Hay que considerar que el señor Carazo Odio fue representante en la Asamblea Legislativa del Partido Liberación Nacional cuando se aprobó la reforma constitucional. Sin embargo, llegó a la Presidencia de Costa Rica (1978-1982) por la Coalición Unidad, que unificó grupos políticos contrarios al PLN. Vista así, la prohibición de la reelección no sólo tuvo el apoyo del presidente José Joaquín Trejos Fernández (partidos coaligados en lo que se llamó Unificación Nacional) en el poder en aquel contexto, sino en buena parte de la bancada del Partido Liberación Nacional, cuya justificación fue centrada en la búsqueda o forja en el país de nuevos liderazgos y evitar la concentración de poder en unas pocas personas, concentración que comprometía el potencial de generaciones sin posibilidad de ascenso, con desestímulo de nuevos cuadros políticos.

²³ En la discusión previa a la votación en trámite de primer debate, los diputados que apoyaban la reforma constitucional profundizaron sobre el lado de la perversión del poder, saliendo a la luz el libro del Nobel de Literatura Miguel A. Asturias *Señor presidente*.

²⁴ *Op. cit.* pp. 268 y 269.

que vedaron la posibilidad de reelección presidencial, planteando los siguientes argumentos:

1. Costa Rica es un país de gente joven y capacitada que merece tener la oportunidad de escoger un nuevo presidente cada periodo constitucional.
2. Son los nuevos líderes los que promueven una presencia activa del elector en las urnas, y con ella la vigencia del sistema democrático gracias a la participación electoral.
3. El Presidente de la República debe orientarse a gobernar tanto para el corto como para el largo plazo. Andar buscando apoyo inmediato hace que el presidente quiera complacer a los electores, inclinados por la satisfacción de sus intereses inmediatos, sin tener presente el futuro de la nación.
4. Los políticos sienten la posibilidad del gusto por el aplauso y ligan ese aplauso a la posibilidad de ser reelegidos.
5. Si un político quiere ser reelegido debe complacer a los votantes y no exigirles cumplimiento de funciones “duras” que les corresponde.
6. En Roma antigua se hizo muy popular el pan y circo con que los dirigentes complacían al pueblo que, como respaldo a esa dádiva, los apoyaba.
7. La no reelección es un antídoto importante que protege a los pueblos de una peste de efectos gravísimos: el político profesional.
8. Los profesionales en política se valen del poder en beneficio propio o de su grupo o partido. Ignoran cómo ganarse la vida en otra forma que no sea medrando de la cosa pública.

Como se desarrolló líneas arriba —análisis histórico-constitucional— la tesis de Carazo Odio no tenía certeza empírica, puesto que la línea histórica desde el nacimiento del Estado costarricense fue la posibilidad de permitir la reelección en la mayoría de los eventos comiciales, con procesos democráticos en aplicación del sufragio, unas veces sucesiva y otros periodos alterna.

Efectivamente, en la historia republicana, a partir de la independencia, se pasó de la reelección abierta sin condiciones ni limitaciones, a la reelección condicionada a cuatro años de espera introducida en la Constitución de 1871, que luego se varía para establecerla en un intervalo de ocho años en la Constitución de 1949, y la reforma que se está comentando que se introduce en 1969 mediante reforma parcial a la Constitución, que prohíbe de modo permanente la reelección; es decir, no reelección absoluta.²⁵

²⁵ Nohlen, Dieter, en la parte “XV. La reelección”, en *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, de International Institute for Democracy and Electoral Assistance, editado en 2007, establece que se desprendían los casos de no reelección absoluta en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

En la discusión del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, este asunto lo tenían claro los diputados-constituyentes con poder reformador Hine García y Volio Jiménez,²⁶ que adversaron el Proyecto de Reforma Constitucional, cuyas opiniones se fundaron en que serían los resultados de una campaña electoral, por medio del sufragio, los que elegirían quién se sentaría en la silla presidencial, colocándose en un plano de igualdad cualquier ciudadano con un ex presidente de la República como candidato.

Desde la puesta en vigor de la Ley 4349 de 1969, y hasta poco después del año 2000, ningún ciudadano reclamó la violación de los derechos humanos, por la existencia del nuevo texto del artículo 132.1 de la Constitución Política, que permitiría la elección de cualquier ciudadano, pero restringía su reelección. Dicho numeral quedó así:

Artículo 132. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al periodo para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los periodos que comprenden los expresados ocho años.

Con la prohibición se diseñaba una estructura política, cuyo fin era la no perpetuación en el poder de una persona específica o una familia, medida que venía a fortalecer a la democracia, según lo propugnaban los auspiciadores del cambio. Ciertamente, se exteriorizó que si el pueblo mediante el poder constitucional delegado optó por ese nuevo diseño constitucional, el mismo debería ser respetado, salvo una nueva reforma constitucional que modificara o enderezara la redacción que estaba vigente antes de 1969, procedimiento propio en sede legislativa, sin que fuera pensable, en aquel momento, la sede judicial como órgano instrumental modificativo.

En el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, el investigador Dieter Nohlen apuntaba que los casos de no reelección absoluta que estaban o estuvieron vigentes en América Latina lo constituían únicamente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.²⁷

²⁶ Aunque adversaron la reforma constitucional, terminaron votándola favorablemente.

²⁷ Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Treatise on Compared Electoral Law of Latin America)*, International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, University of Heidelberg, Alemania, y el Instituto Federal Electoral, México, 2007, p. 1366. Véase parte XV: “La reelección”, por Dieter Nohlen.

Ante la “ola reeleccionista” la tendencia va a la baja, como lo apuntó Zovatto.²⁸

Las causas estaban justificadas por un acentuado presidencialismo, fuerte y centralizado, y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, que imposibilitaba la alternancia en el gobierno. Y, por otro lado, la coacción y el fraude en los procesos electorales. El profesor alemán anota que la no reelección en el subcontinente apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.

Sin embargo, ese mismo autor establecía algunos criterios de inconveniencia de mantener la restricción absoluta a la reelección, y los planteaba así:

a. La reelección fomenta la constitución de una élite experta que puede ser funcional desde una perspectiva de eficiencia y efectividad, contribuyendo en definitiva a la calidad de la política. La promoción de la experiencia no es sólo de carácter individual sino también institucional.

b. Segundo, la no reelección priva al elector de votar o de ser elegido libremente, sin que haya razones democráticas que puedan legitimarlo.

c. Tercero, la reelección crea las condiciones para que el elector encuentre su representante con el cual experimenta una relación de confianza crítica. En tiempos que se caracterizan por desconfianza interpersonal e institucional, no es lógico que al ciudadano que ha encontrado una persona en quien confiar no se le dé la posibilidad de reelegirlo.

d. Cuarto, con la no reelección se puede agravar el problema de la necesidad de un presidencialismo renovado que facilite la gobernabilidad.

e. Quinto, la no reelección restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a los representantes.

Para Hernández Valle,²⁹ criticando la Ley 4349, de julio de 1969, que prohibió la reelección presidencial en el ordenamiento jurídico costarricense, planteaba que ese era un claro ejemplo “de cómo el órgano legislativo introdujo, mediante el procedimiento de reformas parciales, una reforma constitucional que por razón de la materia debió haber sido objeto del procedimiento de la reforma general”. Este constitucionalista plantea que

²⁸ Zovatto, Daniel, “La ola reeleccionista en América Latina”, *Mundo Electoral*, año 4, núm. 12, 12 de septiembre de 2011. [Hay una entrada con el mismo título en el blog de la página del Instituto Independiente, *Voces de Libertad*, 12 de agosto de 2009, disponible en: <https://www.elindependient.org/blog/2009/08/12/la-ola-reeleccionista-en-america-latina/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024), N. del E.].

²⁹ Hernández Valle, Rubén, “Los límites del poder reformador de la Constitución”, *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, Costa Rica, IJSA, t. V, mayo del 2004, pp. 15-31.

la reforma constitucional eliminó contenidos esenciales de los derechos a elegir y ser elegido, que está previsto en el artículo 90 de la Constitución nacional y en el numeral 23 del Pacto de San José, que garantiza esos derechos políticos a todos los ciudadanos. Era del criterio que existen “normas pétreas” —derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política— que no pueden ser modificadas sino por una asamblea nacional constituyente.

También expresaba que no existía ninguna razón de interés público ni de armonización con otros derechos o valores constitucionales que la justificaran, sino que se hizo simplemente tomando en cuenta consideraciones de conveniencia política, y agregaba que la reforma constitucional incurría en un vicio de inconstitucionalidad por incompetencia, dado que fue aprobada por un órgano —la Asamblea Legislativa— que carecía completamente de potestades para reformar la Constitución Política.

Como veremos líneas abajo, cuando se emite la Sentencia 2771-2003 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, recoge razonamientos que Hernández venía planteando a la opinión pública.³⁰

IV. CRUZADA POR LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Díaz y Fonseca,³¹ con datos e investigación del diario *La Nación* de Costa Rica, hicieron un recuento cronológico sobre los principales hechos noticiosos y políticos que se venían produciendo en el país acerca del tema del levantamiento de la prohibición de la reelección. Datán con nombre y apellidos que, al menos desde 1996, la posible reelección presidencial de Óscar Arias Sánchez se escuchaba en los corrillos políticos nacionales. Y es que a mediados de ese año se produjo en el Parlamento el rechazo a la ampliación del periodo de gobierno de cuatro a cinco años, lo que revivió la polémica sobre la conveniencia de realizar una Asamblea Nacional Constituyente que hiciera —en forma unificada— cambios a la carta magna.

El entonces diputado liberacionista (PLN)³² Francisco Antonio Pacheco (ex ministro de Educación de la Primera Administración Arias Sánchez) fue del criterio que en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) la idea

³⁰ Hernández Valle, Rubén, “Derecho y reelección”, Página Quince, *La Nación*, 28 de enero de 2003.

³¹ *La Nación*, 2006. Diseño y producción general: Luis Eduardo Díaz; investigación y recopilación de material: Pablo Fonseca.

³² Partido Liberación Nacional.

de una Constituyente equivalía a la aprobación de la reelección presidencial. Pacheco comentó: “La Constituyente está embargada. No será posible mientras vean en ella —la Asamblea Constituyente— la posibilidad de la reelección de Óscar Arias Sánchez”.

Según los comunicadores, en 1998 el tema de la reelección revivió cuando el presidente saliente de ese momento, José María Figueres Olsen, afirmó que “...era una lástima (*sic* —pena—) que la experiencia obtenida durante cuatros años de mandato no se pueda volver a utilizar desde el mismo punto de vista”. Documentan que en septiembre de ese año, Arias afirmó no estar interesado en regresar a la presidencia, y transcriben sus palabras: “Ser sincero, transparente, decir la verdad, no fingir son características de la humildad. Así como fui honesto en el pasado al decir que quería ser presidente y me empecé en serlo, ahora digo con humildad y sinceridad que no quiero serlo de nuevo”.

No obstante, entusiasmado con una buena evaluación, que llegaba al 80% de opiniones favorables, el expresidente Arias Sánchez utilizó algunos medios, los que fue agotando por etapas. En primera instancia, en forma paralela a unas elecciones primarias del Partido Liberación Nacional en 1999, de modo no oficial para el Partido, ni con aval fiscalizador del Tribunal Supremo de Elecciones, realizó una especie de referendo o consulta “al pueblo liberacionista”. El resultado arrojó que los partidarios respaldaron la idea con un 88% de los votos, según sondeo propio de los simpatizantes de Arias.

Poco después, en una reunión privada, Miguel Ángel Rodríguez (presidente en ejercicio 1998-2002), el exmandatario Rafael Ángel Calderón (1990-1994, líder del PUSC), y el mismo Óscar Arias (1986-1990) pusieron sobre la mesa el tema de la reelección presidencial. Pese a estas negociaciones políticas, no se alcanzaría ningún acuerdo en firme para lograr la reforma constitucional por medio de la Asamblea Legislativa.³³

³³ El primer paso fue la reunión que sostuvo Rodrigo Arias, junto al empresario Rodolfo Jiménez. Ellos visitaron al presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, en la casa presidencial, para hablar de otro tema, y don Rodolfo introdujo el de la reelección. Eso llevó a don Rodolfo Jiménez a invitar a los expresidentes José María Figueres, Rafael Ángel Calderón y Óscar Arias a una reunión con Rodrigo Arias y Rolando Laclé. Reuniones y desayunos continuaron en casa de don Rolando Laclé, don Rodolfo Jiménez, y con el presidente don Miguel Ángel, donde se hablaba del tema. Posteriormente, don Rafael Ángel Calderón anunció que el PUSC no apoyaría la reelección. Según expresó don Óscar Arias a *La Nación* “Era una decisión conjunta de José María Figueres, de don Rafael Ángel y mía de luchar por la reelección, porque creíamos que eso era lo que más le conviene a Costa Rica; después cambiaron las reglas del juego y hoy en día dirigentes del partido

Justamente, el 30 de noviembre de 2002, don Óscar Arias finalmente aceptó que estaba interesado en la reelección. Incluso expresó de la siguiente manera su entusiasmo: “La gente que se me ha acercado me ha dicho: usted puede más que cualquier otro costarricense porque tiene el liderazgo para resolver muchos de los problemas que Costa Rica enfrenta. Yo no sé si eso es cierto, pero ellos lo creen y yo también lo creo”.³⁴ Considérese que durante la primera mitad de la administración de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), Rodrigo Arias, su hermano, sería uno de sus asesores en Casa Presidencial, y desde allí ejerciendo influencia política.

En la escena nacional³⁵ ingresaban a la corriente legislativa —por iniciativa del al menos diez legisladores— proyectos de ley de reforma constitucional. En concreto, documentamos tres expedientes legislativos: los números 13831 (nov-1999), 13843 (dic-1999) y 14769 (may-2002). Ninguno de ellos tuvo éxito; el primero no cumplió con el proceso de admisión, mientras los siguientes, aunque tuvieron un mayor suceso, finalmente fueron archivados.³⁶ Cada uno de los textos propuestos decía:

Unidad temen que la reelección pueda dar al traste con su partido”. “La Unidad le está diciendo al país que aquí quienes tendrán que enmendarle la plana a los representantes populares serán los magistrados y eso realmente me parece perjudicial”. *Cit.* investigación de Díaz y Fonseca.

³⁴ Venegas, Ismael y Feigenblatt, Hazel, “Óscar Árias tras la reelección. No hay ambiente para reformar Constitución”, *La Nación*, 2 de diciembre de 1999, disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/oscar-arias-tras-reeleccion/CPW5QDUQM7JHQZEQM3BM5ZS7R64/story/>.

³⁵ En diciembre de 1999, que coincide con la fecha de presentación de los proyectos de reforma constitucional, personalidades y simpatizantes del Partido Liberación Nacional instaron a los diputados a tramitar con prontitud una reforma a la Constitución Política que permitiera la reelección presidencial mediante un campo pagado publicado. Díaz y Fonseca expresan que entre ellos se encontraban los exvicepresidentes de la República Jorge Rossi, Jorge Manuel Dengo y Victoria Garrón. Además, exministros del gobierno de José María Figueres Olsen, como Laura Chinchilla, Marcos Vargas y Rodolfo Silva. También se encontraron varios miembros del gabinete que acompañó a Arias en la administración que inició en 1986, entre ellos Fernando Naranjo, Rodrigo Arias, Édgar Mohs, Guido Sáenz, Francisco Antonio Pacheco, Ottón Solís, Antonio Burgués, Ofelia Taitelbaum, Mimi Prado y Fernando Zumbado. En esa coyuntura, el expresidente Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) anunció su oposición a la reforma.

³⁶ En marzo de 2000, veinte legisladores del PUSC solicitaron al presidente Rodríguez no incluir en la agenda de sesiones extraordinarias el proyecto de reforma constitucional sobre la reelección. Esta postura fue coincidente con el resultado del proceso de consulta popular dentro de las elecciones distritales del PLN, que, aunque fuera de la formalidad —el directorio político no había aprobado la consulta— daba un respaldo del 88% a la reelección y un 12% en contra.

CUADRO 1
ASAMBLEA LEGISLATIVA SISTEMA DE INFORMACIÓN
LEGISLATIVA —SIL— EXPEDIENTES REELECCIÓN
PRESIDENCIAL 1999-2002

<i>Artículo único</i>	<i>Artículo único</i>	<i>Artículo único</i>
Derógase el artículo 132 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.	Refórmase el inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política, para que en adelante se lea así: “Artículo 132. No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente: 1) Quien hubiera ejercido la Presidencia de la República en cualquier lapso, dentro de los ocho años anteriores al periodo para cuyo ejercicio se verificare la elección”.	Refórmase el inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política, para que en adelante se lea así: “Artículo 132. No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente: 1) Quien hubiera ejercido la Presidencia de la República, durante dos periodos constitucionales continuos o alternos. La ley regulará las condiciones de participación para la reelección del presidente en ejercicio”.

FUENTE: elaboración propia con datos del SIL, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

A continuación se va a sintetizar el razonamiento utilizado por los proponentes de los proyectos de Ley de Reforma Constitucional antes listados:

- a. La reelección presidencial otorga oportunidad a la ciudadanía de mantener una gestión de gobierno que sobresalga por manejar una verdadera visión estratégica del desarrollo nacional.
- b. La reelección cambia la cultura de la desconfianza en la política. Una cultura política que no rechace *ad portas*, la posibilidad que un buen gobierno repita su período constitucional.
- c. La inexistencia de este instituto genera un gran desperdicio de recursos y de experiencia (del presidente y su equipo de trabajo). Se perderían activos fundamentales para el desarrollo nacional.
- d. Nuestro sistema democrático, basado en un régimen de derecho, debe propiciar el más amplio ejercicio de las libertades fundamentales para los costarricenses, razón por la cual sería pertinente establecer solo las limitaciones mínimas a tales derechos básicos, es decir, las que resulten estrictamente necesarias para garantizar la participación y disfrute del mayor número de ciudadanos.

e. La limitación, absoluta y gravosa, deviene en antidemocrática, pues conlleva una clara restricción al derecho de elegibilidad, el cual es fundamental para el ser humano en un sistema de libertades. El pueblo tiene el derecho a elegir, en forma libre y soberana, a sus gobernantes, sin más limitaciones que las necesarias para garantizar la mayor participación y ejercicio de este derecho fundamental.

f. El pueblo debería tener la oportunidad de aprovechar la experiencia positiva acumulada por un ciudadano que ha ejercido la máxima magistratura.

g. Hay que asegurar la continuidad de un proyecto político y la ejecución de valiosas ideas que un líder esforzado y responsable, que pese a su trabajo, no lo logra concretar en un lapso regular de cuatro años.

h. Si quien propone su nombre al electorado proyecta una experiencia negativa, el pueblo mismo le impedirá su reelección, ya que ésta depende del apoyo que pueda canalizar de los electores.

i. La historia constitucional de nuestro país, tomando en cuenta todas las Cartas Fundamentales que se han promulgado, en ninguna, se ha prohibido la reelección presidencial, permitiéndose, en algunos casos, con limitaciones.

En ese contexto, el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDES-PO), de la Universidad Nacional, realizó la encuesta No. 26, de “Pulso Nacional”,³⁷ cubriendo la temática de la reelección presidencial, además del tema del consumo y lectura de libros. Se le preguntó a los costarricenses si estaban o no de acuerdo con la reelección presidencial, siendo que el 56% dijo que sí, y el 44%, que no. En cuanto a las razones para apoyar o no apoyar la reelección presidencial, los ciudadanos se manifestaron así:

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE ENTREVISTADOS, ABRIL DE 2003

Que SÍ están de acuerdo con la reelección presidencial N=453		Que NO están de acuerdo con la reelección presidencial N=356	
<i>Razones</i>	%	<i>Razones</i>	%
Total	100.0	Total	100.0
Por la labor realizada	50.3	Mejor gente nueva, dar oportunidad a los demás	44.1
Experiencia: los presidentes ya han tenido experiencia	18.3	No ha habido buenos presidentes (todos son malos, no ayudan)	11.5

³⁷ IDESPO-IUNA, OP'S 26, abril 2003, a cargo de María de los A. Carrillo, Odalía Calderón, Irma Sandoval, Vilma Pernudi y Hugo González.

<i>Razones</i>	%	<i>Razones</i>	%
Es un derecho de toda persona, es inconstitucional quitarle la opción	10.1	Si no se hace nada en cuatro años, es difícil que lo haga	9.8
Derecho de la población a elegir	7.1	No le interesa la política	8.7
Aspectos relacionados con la Constitución, la ley es vieja, no hay mejores candidatos	5.4	Se tiene que cambiar, el país necesita cambios, innovación	5.9
Realice lo que no terminó, concluya planes de gobierno	3.3	Porque son muy mayores, cansados de trabajar	4.8
Quiere que Óscar Arias sea presidente de nuevo	2.4	Se puede caer en una dictadura, porque estaríamos con la misma gente	2.8
NS/NR	3.1	Tiene nombre y apellidos	2.5
		Otros de no	3.4
		NS/NR	6.5

FUENTE: IDESPO-IUNA, OP'S, abril de 2003, se unen en este trabajo los cuadros 5 y 6 de la publicación original.

Del anterior cuadro hay dos temas que se deben resaltar. Cuando se hace el estudio, las tesis reeleccionistas habían perdido la primera batalla, tanto en sede legislativa como en sede judicial (1999 y 2000), mientras que el asunto, por segunda ocasión, se hallaba en la Sala Constitucional, con sustento mediático o comunicacional sistemático y sostenido en el tiempo.

Aunque los costarricenses en una mayoría del 56% no tenían aprensión sobre la reelección, se observa, asimismo, que el expresidente Arias gozaba de un apoyo ínfimo de apenas el 2.4% entre los que dijeron sí; esto quiere decir que el ciudadano en Costa Rica está políticamente formado y cree más en las instituciones que en las personas, pero sobre todo en las obras, en los hechos, en las cristalizaciones de los funcionarios, cuando hay una controversia de este tipo.

Otro tema importante que abordó la encuesta de la Casa de Estudios Superior de Heredia fue la derivación a la pregunta “¿Quién debería resolver si se permite o no la reelección presidencial?”. Según el gráfico 21 de la investigación, el 28% manifestó que el órgano natural era la Asamblea Legislativa; un 27% expresaron que el tema debía ir a referendo; un 20%, que incumbía ser resuelto por la Sala IV (Sala Constitucional de la Corte), igual cantidad 20% que era un tema que debía resolver el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), mientras un 5% no sabían cuál institución se debería emplear para resolver el asunto. En otras palabras, dentro del universo de entrevistados solo uno de cada cinco pensaba en el Poder Judicial.

Pese a que la ciudadanía no optaba por una instancia como la judicial, y que el mismo interesado coyuntural —doctor Óscar Arias— había expresado su rechazo de llevar el tema a la Sala Constitucional, se le cuestionó por qué no usó la vía de la Sala Constitucional. Respondió entonces: “Porque no es el camino correcto. Porque esto es un tema político. Debe ser conocido por la Asamblea Legislativa. Una reforma parcial a la Constitución tiene que ser dada por la Asamblea Legislativa, y yo no buscaría ningún otro poder de la República para cambiar el artículo 132”. También se consigna en el periódico *La Nación* el cuestionamiento siguiente: “¿Tratará de interponer una acción de inconstitucionalidad en la Sala IV para que se permita la reelección presidencial?” “No. Me parece que el único camino es una reforma constitucional en la Asamblea Legislativa. La Sala Constitucional no tiene nada que ver con esto. Sería burlar a 57 diputados si uno esquivo el debate en el Parlamento. Sería una actitud antidemocrática tocar las puertas del Poder Judicial”.

La historia dijo otra cosa, y personas cercanas a Óscar Arias incoaron acciones de inconstitucionalidad. Ciertamente, en febrero de 2000, la Sala IV (Constitucional) admitió por primera vez para su estudio dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por los abogados Edgardo Picado y Jorge Méndez (éste llegaría a ser jefe de bancada del PLN en el periodo Arias Sánchez 2006-2010) contra los artículos 107 y 132 de la carta magna y el artículo 6o., inciso 1), del Código Electoral.

Aquí se aplica, que la búsqueda del poder del grupo que respaldó a Arias Sánchez está relacionada con la teoría de las elites. La cruzada inició en 1996, y cristalizó en 2003, pero se perfeccionó en 2006 con la reelección del Premio Nobel de la Paz, mediante un acto de la clase política para alcanzar el aparato estatal y desde allí ejercer acciones e influencia, donde acompañan la propuesta sectores corporativos de gran poder económico determinantes en las decisiones, que estuvieron apoyando al presidente Arias en la campaña electoral por el “sí” en el referendo de 2007 (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana), y, por supuesto, son sectores de gran incidencia en la competencia electoral. De ahí que autores como Aquino señalen, refiriéndose al agrupamiento de sectores dominantes:

En ese contexto se inscribe la preocupación por la conformación en muchas sociedades democráticas de una élite reeleccionista, es decir, de un segmento de las élites políticas nucleadas en torno a un candidato(a) que pretende reelegirse en la posición que ostenta o ha ostentado, a través de la

participación en un proceso electoral, sea este presidencial, parlamentario o municipal...³⁸

V. EMERGE EL PODER JUDICIAL COMO INTÉRPRETE ANULANDO LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1969

Al malograr los partidos tradicionales (PLN y PUSC) negociaciones políticas dentro y fuera del Congreso, por virtud de los fracasos en el impulso de proyectos de reforma constitucional, de suyo, la salida era menos halagüeña dentro del sistema de representación política parlamentaria. Palmariamente, el sistema de partidos costarricense se comenzó a erosionar o atomizar después del proceso eleccionario de 1998, emergiendo dos nuevas fuerzas políticas: el Partido Acción Ciudadana (hoy en el Poder Ejecutivo con Luis G. Solís Rivera) y el Movimiento Libertario —derecha—, con lo que se ampliaba el ámbito negociador a grupos parlamentarios distintos a los que venían gobernando en alternancia a Costa Rica. Esos infructuosos intentos tuvieron relación directa con el redireccionamiento o reconducción de gestionar la anulación de la reforma constitucional de 1969 ante la esfera jurisdiccional, trasladándose el escenario de decisión, y recayendo la responsabilidad en los jueces.

Dentro de los cuestionamientos a ese traslado decisivo se podría enjuiciar *a priori* si el órgano Judicial (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) era competente para resolver la anulación de los actos emanados de la Asamblea Legislativa cuando aprobó la reforma constitucional mediante la Ley 4349, del 11 de julio de 1969. Dicho esto, en Costa Rica, la Sala Constitucional es laxa en cuanto a la autorregulación o autolimitación de los asuntos que admite. Hasta ahora no se visualiza una verdadera metodología, doctrina, o bien que lo establezca su propia jurisprudencia, una posición clara acerca de lo que se denomina *self restraint*, o autorrestricción, para conocer asuntos cuyo alcance no es de su competencia, tema hartamente comentado en foros académicos. Sustancialmente, Arce y López, citando a Mahrenholz, reseñan lo siguiente:

El auto control judicial es de obligada consecuencia jurídico-constitucional por razones de competencia legislativa del Parlamento; a partir de la independencia e incontrolabilidad (*sic*) del Tribunal; en fin, debido a la tarea del

³⁸ Aquino R., José Ángel, “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”, *Cuadernos de CAPEL. En Memoria del Dr. Carlos Urrutú*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núm. 57, 2012, pp. 247-278. Sobre la teoría de las elites se puede profundizar en los trabajos de Gaetano Mosca, Michels, Pareto y Wright Mills.

Tribunal de proveer de la eficacia actual del Derecho Constitucional. *El Tribunal debe servir a la Constitución y por tal razón no puede simultáneamente servir a la política*. Cuando el Tribunal se plantea los límites del legislador, indirectamente está contemplando las propias limitaciones. Cuanto más claramente haga notar el juez la existencia de esta frontera en la fundamentación de la sentencia, tanto más estará el político en situación de reconocer sus límites y de asumir sus responsabilidades.³⁹

Por otro lado, es importante destacar aquí el reciente trabajo de Martínez-Barahona,⁴⁰ quien abordó el rol que juegan las cortes supremas como mecanismo de incidencia en la distribución de poder en relación con el tema de la reelección presidencial (Costa Rica y Nicaragua). Se coincide con Martínez en que el caso de Costa Rica se asocia con la intención de judicializar el asunto, en virtud del poco apoyo político encontrado en la esfera legislativa, trasladándose la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional.

Ese interesante trabajo subraya la circunstancia que llevó a la modificación de la prohibición constitucional, analizada principalmente en clave explicativa, que trasladó la cuestión a la esfera jurisdiccional, cuyos factores combinados fueron principalmente la fragmentación y/o división partidista en el Congreso, y una composición favorable en la magistratura de la Corte con relación a quien movía la corriente de la apertura constitucional, como lo fue, en el caso costarricense, Óscar Arias Sánchez, quien apoyó, al principio, abrir el debate⁴¹ en la Asamblea Legislativa entre 1999 y 2002, impulsando a través de diputados afines la presentación de proyectos de ley de reforma constitucional,⁴² resultado vano ya documentado líneas arriba.

³⁹ Arce, Celín citando Mahrenholz G., Ernesto “Constitución y ley. Acerca de la relación entre Poder Judicial y Poder Político”, p. 56, en López Piña, Antonio, *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987. El resaltado es nuestro.

⁴⁰ Martínez-Barahona, Elena, “Las cortes supremas como mecanismo de distribución de poder El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Chile, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 723-750, disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000300007 (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴¹ Reseña Martínez Barahona las declaraciones emitidas por el señor Arias Sánchez en el diario *La Nación* (CR), al declarar: “La Sala Constitucional no tiene nada que ver con esto. Sería burlar a 57 diputados si uno esquivo el debate en el Parlamento. Sería una actitud antidemocrática tocar las puertas del Poder Judicial” (Declaraciones de Óscar Arias a *La Nación*, diciembre 2, 1999).

⁴² Tal fue el caso del Expediente Legislativo 13.843, “Reforma del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política”, ingresado el 6 de diciembre de 1999; el Expediente 13.831,

La Sala Constitucional como instancia tuvo fallos contradictorios; por un lado, la Sentencia 2000-07818, de las 16:45 hrs del 5 de septiembre de 2000,⁴³ que declaró sin lugar las acciones de inconstitucionalidad, versus la Sentencia 2003-02771, de las 11:40 hrs del 4 de abril de 2003, que anuló la reforma constitucional introducida en 1969.⁴⁴

Con esta última resolución se cuestionó si la Sala Constitucional actuó como legislador positivo, extralimitando sus competencias o facultades interpretativas, invadiendo las competencias constitucionales de la Asamblea Legislativa, específicamente el procedimiento especial del artículo 195 de la Constitución Política,⁴⁵ que prevé los pasos para realizar una reforma par-

“Derogatoria del Artículo 132 de la Constitución Política de la República de Costa Rica”, ingresado el 29 de noviembre de 1999, el cual no fue admitido a discusión en la fase de lecturas, y el Expediente 14.769 “Reforma del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política”, ingresado el 10 de mayo de 2002. Como se ve los tres expedientes fueron presentados en un periodo corto coincidente dic 1999-may 2002.

⁴³ Él, por tanto, dijo: “Se declaran sin lugar las acciones acumuladas. Los Magistrados Solano, Calzada y Vargas salvan el voto y declaran con lugar las acciones en cuanto a la reforma del inciso 1 del artículo 132 de la Constitución, por Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, debiendo estarse en adelante al texto original”.

⁴⁴ Él, por tanto, de esta Resolución expresa: “Se declaran con lugar las acciones. En consecuencia, se anula la reforma efectuada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política, mediante Ley Número 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma. Esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido de que los actos derivados de la reforma desde la vigencia de la ley 4349 hasta esta anulación, son válidos. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial «La Gaceta» y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al Tribunal Supremo de Elecciones. Notifíquese.”

⁴⁵ Este numeral expresa: “La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones: 1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión. 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles. 4) Presentado el dictamen se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea. 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo. 6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones, o recomendándolo. 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto

cial a la Constitución Política, y de paso quedó en el ambiente si el órgano Judicial había sustituido la voluntad de constituyente derivado al restablecer la reelección presidencial mediante un fallo judicial.

Sin embargo, no era la primera vez que la Sala Constitucional se manifestaba sobre el texto constitucional, pues ya lo había afirmado en la Sentencia 0980-1991 sobre la declaración formal de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo segundo y del inciso e) del artículo 96 de la Constitución, asunto que versó sobre la financiación del Estado a los partidos políticos. Esa sentencia funcionó como plataforma de justificación y razonamiento para reflexionar acerca de la legitimidad de la Sala Constitucional para admitir y fallar por el fondo el tema de la reelección en sede judicial. Además, se deliberó que la Ley de Jurisdicción Constitucional 7135, del 11 de octubre de 1989 y sus reformas, dice textualmente en el artículo 73, inciso ch), lo siguiente: “Artículo 73. Cabrá la acción de inconstitucionalidad: .../ch) cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento”.⁴⁶

No cabe duda que la Asamblea Legislativa cuando, con poder reformador, introdujo en 1989 el nuevo texto del artículo 10 de la Constitución (creación de la Sala Constitucional y sus competencias) y en consecuencia el dictado de su ley procesal (LJC) dotaron a la administración de justicia de amplísimos poderes, que se extienden, en el caso costarricense, a la intervención, incluso, preventiva, en el ámbito del proceso de formación de la ley —consultas legislativas de constitucionalidad—, siendo preceptiva la consulta de proyectos de Ley de Reforma Constitucional, vinculante únicamente por violación de trámite parlamentario; aunque la Sala Constitucional, sin cortapisas ni empacho, también se ha manifestado por el fondo. A nuestro juicio, absolutamente incompetente para realizar dicha actuación, tema que no interesa aquí profundizar.

en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia. 8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

⁴⁶ Un sector consideró que no podía darse efecto retroactivo de aplicación de este numeral puesto que la Ley de Jurisdicción Constitucional se había dictado en 1989, mientras la reforma constitucional atacada por inconstitucional de 1969 había sucedido veinte años antes de la creación de la Sala Constitucional. Alegato utilizado por Javier Alonso Carrillo Chaves, y que se recoge en la Sentencia —rechazo por el fondo— 2000-05153, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las diecisiete horas con cuarenta y uno minutos del veintiocho de junio del dos mil.

Nos corresponde más bien indagar por qué el órgano Judicial en tan escaso tiempo, del año 2000 al 2003, concedió un giro de 180 grados en su jurisprudencia, tema que analizaremos de seguida.

1. *Intentos fallidos en sede judicial en 2000*

A partir de 2000, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia recibió recursos de amparo de ciudadanos. Tal fue el caso del señor Emanuel Abarca Jiménez contra la Asamblea Legislativa,⁴⁷ alegando que

...los diputados no toman en cuenta las encuestas para hacer representar la voluntad del pueblo. Prueba de ello es el caso de la reelección presidencial, pues nadie duda de que el noventa por ciento del pueblo votaría a favor de la reelección de Oscar Arias. Que no le han dado al pueblo la oportunidad de poner como presidente de Costa Rica a quien considera su mejor opción, y quedan de manifiesto los deseos politiqueros de muchas personas de influencia en la política, que desean candidaturas sin importar cualquier cosa, inclusive la voluntad del pueblo. Que los diputados están obligados a hacer valer esa voluntad y legislar para ello.

El recurso fue declarado inamisible, ya que, según el órgano Judicial, era una apreciación personal del petente, que en modo alguno violaba sus derechos fundamentales, escapando el asunto de la competencia de la jurisdicción constitucional.

En ese año, la sentencia más importante fue la 2000-07818, del Tribunal Constitucional, que resolvió acciones de inconstitucionalidad acumuladas promovidas por Edgardo Picado Araya y Jorge Méndez Zamora contra los artículos 107, original, y 132, inciso 1), reformado por Ley 4349, del 11

⁴⁷ Tramitado en el Expediente 00-001358-0007-CO, que dio como resultado la Resolución 2000-01686, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las quince horas con cuarenta y dos minutos del dieciocho de febrero del dos mil. Asimismo, se documenta la Sentencia 2000-08149, de ese mismo tribunal, recurso de amparo interpuesto por Alberto Cabezas Villalobos en contra del presidente de la República razonando no poder votar por un ex presidente de la República, en razón de la imposibilidad expresa que establecía el artículo 132, inciso 1), de la Constitución Política, situación que se constituye en una discriminación que priva su libertad de elegir y contradice lo establecido en el artículo 33 de la carta política. Este recurso fue rechazado de plano, pues el principio de división de poderes impedía al presidente resolver el asunto. Expuso que a la Sala se “le faculta revisar los procedimientos de aprobación legislativa de una reforma constitucional y a la interpretación de las normas constitucionales, dicha potestad no se extiende al poder de aprobar una reforma del texto, facultad que está expresamente reservada al Poder Legislativo”.

de julio de 1969, de la Constitución Política, y 6, inciso 1), del Código Electoral. Los argumentos fueron principalmente de dos tipos:⁴⁸

a. Se consideró que las normas impugnadas restringían ilegítimamente los derechos políticos fundamentales, pasivo, de ser reelecto sucesivamente como Diputado a la Asamblea Legislativa y de ser reelecto en cualquier tiempo como Presidente de la República, o electos en este último cargo sus parientes inmediatos y determinados funcionarios, así como, activo, de todos los ciudadanos a elegir libremente a sus gobernantes; con lo cual consideran que se infringen específicamente los artículos 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

b. Se arguyó, también, como aspecto formal o procesal, que en la tramitación de la reforma constitucional que incorporó la prohibición de reelección de los expresidentes de la República se incurrió en una grave violación al procedimiento legislativo, en cuanto que la Comisión legislativa creada para dictaminar sobre la reforma se integró el 7 de junio de 1966, se instaló el 16 del mismo mes y no rindió su informe sino hasta el 15 de julio, con lo que excedió el plazo de ocho días e incluso el de veinte días extensión constitucional aprobada en 1977, razón adicional para que se declare la inconstitucionalidad de la reforma impugnada.⁴⁹

En Costa Rica, según lo prescribe la Ley de Jurisdicción Constitucional 7135 (1989), y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 6815 (1982), el órgano procurador, en toda acción de inconstitucionalidad, funge como asesor especializado de la Sala Constitucional y rinde su respectivo informe.

La Procuraduría expresó, en cuanto a la competencia de la Sala Constitucional para conocer de los temas planteados, que los tribunales constitucionales son garantes de la supremacía constitucional y están subor-

⁴⁸ Los coadyuvantes activos de las acciones de inconstitucionalidad, Ronald Solano Pérez, Victoria Garrón Orozco y otros, añadieron un tercer argumento, que establecía que la prohibición de la reelección presidencial afectó la esencia misma de la organización estatal y de la voluntad del constituyente originario, al introducir cambios radicales en el régimen político costarricense, por lo que era, a lo sumo, materia propia de una reforma general y no parcial de la Constitución. Esta postura iba a cobrar relevancia años después, cuando se falla la anulación del texto constitucional en 2003.

⁴⁹ El coadyuvante pasivo Miguel Villegas Arce expuso que si por este argumento se declaraba inconstitucional la ley que dio origen a la reforma constitucional del artículo 132, debían declararse inconstitucionales, por conexión, las reformas de los artículos 49, 50, 73, 100, 101, 111, 106, 171, 124, 177, 140 de la carta, según leyes números 2337, 7412, 3513, 3118, 5702, 2738, 7347, 3124 y 2741, ya que en todas ellas las diferentes comisiones legislativas creadas para dictaminar sobre las respectivas reformas rindieron su dictamen en un plazo mayor al establecido por la propia Constitución.

dinados a ella, de modo que no es concebible que sustituyan, declarando una inconstitucionalidad de la propia Constitución, la voluntad del pueblo soberano, quien la delega en una asamblea constituyente o bien en la Asamblea Legislativa, conforme a los artículos 196 y 195 de la carta, respectivamente.

Adujo que la única excepción a la posibilidad de que un tribunal constitucional declare inconstitucional una norma del texto fundamental es la que se encuentra contemplado en cuanto a los vicios de procedimiento, cuando se hayan violentado en su producción *trámites esenciales* previstos por la propia Constitución, lo cual, obviamente, sólo puede ocurrir en sus reformas parciales, las cuales sí deben sujetarse a un procedimiento especial. De seguido señaló que esa excepción no quiebra la estructura del sistema, dado que los constituyentes diseñaron una Constitución de las denominadas “rígidas”, en tanto el procedimiento que debe seguirse para su modificación es agravado y distinto del de la ley ordinaria. En otras palabras, establecía que la violación del plazo (fijado en el artículo 195.3 de la CP) que tenía la Comisión Especial en 1966 para dictaminar el proyecto de reforma constitucional que, aunque a todas luces incumplido, no resultaba esencial, sino accesorio en el trámite legislativo.

En cuanto al argumento de los derechos humanos —derecho al sufragio—, la Procuraduría dejó a las claras, que el artículo 132 constitucional, como se redactó en 1969 no limitaba ni impedía el ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana, dado que, por decisión del legislador constituyente, a quien se le impide ser presidente es a quien precisamente ya ejerció dicho cargo, con lo cual practicó sus derechos constitucionales y los del pacto internacional en lo aplicable. En consecuencia, solicitaba desestimar las acciones de inconstitucionalidad.

Ante las suspicacias del origen de apoyo partidario de los magistrados en el Expediente Judicial 99-007428-0007-CO, en folio 126, previo a la votación, el señor Javier Alonso Carrillo Chaves recusó y pidió que se inhibieran los magistrados Luis Paulino Mora Mora, Carlos Arguedas Ramírez, Luis Fernando Solano Carrera y Adrian Vargas Benavides, por sus vínculos con el expresidente Óscar Arias, presuntamente interesado en el resultado de la acción; los primeros, por haber ocupado los cargos, respectivamente, de ministro de Justicia, asesor de asuntos jurídicos y procurador general de la República, y el último, además de procurador general, por estar casado con una prima del expresidente. Oído el parecer de los magistrados (folio 132), por resolución de las 10:30 hrs. del 4 de abril de 2000, el presidente de la Sala rechazó las recusaciones planteadas.

El ponente, juez Rodolfo Piza Escalante, expuso que la Sala, por mayoría, determinó que el vicio alegado de vencimiento del plazo de la comisión para dictaminar no era invalidante, debido a que la Asamblea Legislativa tuvo varias oportunidades para decidir si admitía la proposición, o si la impulsaba, o si la desechaba, poniendo siempre de manifiesto el protagonismo en todas las fases del pleno de la asamblea, que es el órgano llamado, en exclusiva, a ejercer el Poder Reformador de la Constitución, y el carácter simplemente auxiliar que tienen las comisiones, carácter apenas auxiliar, porque no es decisorio, ni podría serlo sin que esto suponga invadir una competencia que no les dispensa a ellas la Constitución.

Asimismo, en el considerando XVII de la sentencia de comentario, dispuso el Tribunal, por mayoría, que la jurisdicción constitucional carecía de competencia para conocer del contenido de los textos constitucionales reformados y, desde luego, de los originales; por ende, con los votos de los magistrados Mora, Solano, Sancho, Arguedas y Vargas, se abstuvo de considerar los aspectos de fondo impugnados. En consecuencia, omitió pronunciarse sobre las inconstitucionalidades alegadas. Dio razón a la Procuraduría General de la República, pues ésta había sostenido que la Sala no tenía atribuciones para reformar la Constitución Política.

Según lo documenta Martínez-Barahona en su trabajo, la votación y relación político-partidaria de los jueces quedó como se muestra en el cuadro 3 en la página siguiente.

De acuerdo con el cuadro 3, solamente dos de las personas que habían sido recusadas, cuya recusación se rechazó, votaron “sí” (Solano Carrera y Vargas Benavides).

Aun cuando el camino había quedado supuestamente cerrado en sede judicial, fueron ingresando otros expedientes, como el 00-007666-0007-CO, que dio como resultado la Resolución 2001-03181 de la Sala Constitucional, incoada mediante recurso de amparo interpuesto por Víctor Farulla Chacón a favor de Óscar Arias Sánchez contra la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

CUADRO 3
COMPOSICIÓN DE LA SALA IV DURANTE
LA SENTENCIA DE 2000

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>	<i>Principal apoyo partidista</i>	<i>Decisión de reelección (Óscar Arias)</i>
Piza Escalante	(1989-2000)	PUSC	No
Solano Carrera	(1989-2008)	PLN	Sí
Mora Mora	(1989-2013)	PLN	No
Arguedas Ramírez	(1992-2004)	PLN	No
Sancho González	(1990-2006)	PUSC	No
Calzada Miranda	(1993-2013)*	PUSC	Sí
Vargas Benavides	(1997-2010)*	PLN	Sí

* Magistrados reelegidos automáticamente, porque terminó su mandato sin el voto sobre su reelección de la Asamblea Legislativa. (Resolución n. A-11443 del Ejecutivo. Acuerdos 5005 12/8/99 y 5005 12/8/05.

Aclaración propia: ninguno de los magistrados listados funge actualmente; unos han fallecido (Piza y Mora) y otros se han jubilado (Solano, Arguedas, Calzada y Vargas), agosto 2014. Se actualizó la columna sobre el periodo en los casos de Calzada, Vargas y Mora.

FUENTE: Martínez-Barahona, Elena, a partir de Rodríguez Cordero (2002) y datos proporcionados por Gabriela Carro (*Protocolo y Relaciones Públicas. Corte Constitucional Costa Rica*), Danilo González (*Departamento de Archivo. Asamblea Legislativa de Costa Rica*), Hugo Picado y Diego Brenes.

Como dato relevante en esa sentencia, la jurisdicción constitucional, además de reafirmar que era competente para revisar los procedimientos de aprobación legislativa de una reforma constitucional, le indicó al recurrente:

...pero esa potestad no se extiende al poder de aprobar una reforma del texto, facultad que está expresamente reservada al Poder Legislativo... Si bien esta Sala puede interpretar el contenido de las normas constitucionales y ordenar el acatamiento de los alcances que de ella se deriven, no puede, desde ningún punto de vista y so pena de usurpar funciones constitucionalmente establecidas, proceder a modificar el texto del artículo 132 inciso 1). Sobra indicarle, pues es público y notorio, que actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa, un proyecto de reforma al artículo constitucional que le interesa, por lo que si a bien lo tiene, puede presentar ahí dentro de su condición de ciudadano los alegatos a favor de la reelección presidencial que

considere pertinentes. Por lo expuesto y en razón de que lo pretendido por el petente resulta inadmisibile, el recurso debe rechazarse.

Después de esos intentos, vino el definitivo, que es el que a continuación abordamos.

2. Cambia la integración del Tribunal Constitucional y se produce la Sentencia 02771-03

El 1o. de julio de 2002 se presentó el escrito de acción de inconstitucionalidad promovida nuevamente por Edgardo Picado Araya contra la reforma constitucional del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política. Intervinieron también con otra acción de inconstitucionalidad posterior, en calidad de partes, la señora Victoria Garrón Orozco, el señor Jorge Manuel Dengo Obregón, y el señor Francisco Antonio Pacheco Fernández.⁵⁰ En aras de la economía procesal, y por tratarse del mismo objeto, mediante Resolución 9906-2002, la Sala ordenó acumular las acciones de inconstitucionalidad presentadas.

La acción de Picado Araya alegó básicamente los mismos puntos rechazados en la Sentencia del año 2000, a saber:

a. Que en el procedimiento de reforma se violentó lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 195 de la Constitución Política al excederse el plazo de la Comisión legislativa para informar o dictaminar.

b. Estimaron que la reforma de 1969 lesionaba derechos fundamentales por la aplicación de criterios e interpretaciones erróneamente calificados y contrarios al sentido jurídico, violentándose los artículos 1o., 2o., 23 y el 24⁵¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos de libertad de elegir, de ser elegidos, así como la democracia electoral.

⁵⁰ Intervienen en calidad de coadyuvantes activos: Carlos Federico Tinoco Carmona y Fernando Lincoln Guier Esquivel; mientras que pasivos: Hubert May Cantillano, Gerardo Trejos Salas, José Miguel Corrales Bolaños y Javier Alonso Carrillo Chaves. Intervino además, Farid Beirute Brenes en representación de la Procuraduría General de la República.

⁵¹ El artículo 23 de la Convención establece dentro de los derechos políticos la participación ciudadana en la dirección de asuntos públicos, el derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal y el acceso en condiciones de igualdad a los ciudadanos a las funciones públicas del país, y no autoriza a prohibir, ni el acceso, ni la oportunidad por haber accedido anteriormente en el ejercicio de la función pública. Agrega que el artículo 24 del mismo cuerpo normativo establece que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho sin segregación, a igual protección en cuanto a acceso y oportunidad de elegir y ser electos, hayan sido o no anteriormente nominados.

La señora Garrón Orozco (ex vicepresidenta del gobierno Arias), Den-go Obregón (ex vicepresidente del gobierno Arias) y Pacheco Fernández (ex ministro de Educación del gobierno Arias), en su escrito, con mayores luces y mejor fundamentación,⁵² manifestaron:

a. Que la reforma que introdujo la prohibición de la reelección fue aprobada mediante un procedimiento diferente al establecido en el artículo 196 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente), generando un vicio de incompetencia o procedimental, estableciendo que el Poder reformador es parcial y reglamentado, y el órgano encargado de la revisión constitucional se encuentra subordinado al orden establecido en la Constitución que regula su ejercicio, estructura y procedimiento, esto en razón de ser un órgano constituido.

b. Asimismo, indicaron que la soberanía popular se opone a que un órgano tenga un poder ilimitado. De tal forma que el ejercicio del poder reformador de la Constitución está sujeto a un límite concreto en cuanto a la materia objeto de la reforma, por lo que impide que la Asamblea Legislativa pueda, por vía de la reforma parcial, introducir cambios radicales en el régimen político social o limitar derechos fundamentales;⁵³ en ese sentido, la Asamblea Legislativa, por medio de reformas parciales sólo puede modificar la Constitución Política en aquellos aspectos que no interfieran con las decisiones políticas fundamentales establecidas por el constituyente originario, como son los derechos fundamentales.

c. Adicionaron que los principios políticos, económicos, sociales y el régimen de los derechos fundamentales aprobados por el constituyente originario (Asamblea Constituyente) o constituyente derivado (Asamblea Constituyente convocada para la reforma general de la Constitución Política) sólo pueden ser reformados por estos mismos órganos, pero nunca por la Asamblea Legislativa en el ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 195 de la Constitución, por cuanto la Asamblea es un poder constituido con limitaciones.

d. Afirmaron que en cuanto a derechos fundamentales, las reformas parciales únicamente son válidas cuando los mejoran o refuerzan, pero que,

⁵² Recibieron la asesoría letrada del constitucionalista costarricense Rubén Hernández Valle.

⁵³ En un escrito posterior, Francisco Antonio Pacheco Fernández aportó aspectos de la doctrina española, italiana y alemana, para sostener, entre otras cosas, que en algunos de estos países existen límites competenciales expresos, como la prohibición de reformar la forma republicana de gobierno, pero que la doctrina de estos países reconoce de forma unánime que dentro de los límites implícitos de la reforma constitucional está necesariamente incluido el régimen de los derechos fundamentales; por tanto, la función de revisión constitucional no puede modificar el régimen de los derechos fundamentales para desmejorarlos o incluirle limitaciones no autorizadas por el constituyente originario; sólo puede modificarlos para otorgarles mayores garantías o para fortalecerlos.

cuando la reforma restringe o limita derechos fundamentales, esa reforma es competencia de una Asamblea Constituyente convocada al efecto, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 196 de la Constitución Política.

e. Invocaron el principio “pro libertatis”, que determina que los derechos fundamentales deben interpretarse extensivamente en todo aquello que los pueda favorecer, y restrictivamente en todo aquello que los limite. De la misma forma, el principio “pro homine” que establece que el Derecho debe interpretarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano.

f. La Constitución de 1949 estableció límites a la reelección presidencial, y fijó un plazo de 8 años de espera luego de haber concluido el periodo presidencial, para poder aspirar nuevamente al cargo. En las Constituciones anteriores la reelección sólo era prohibida en forma sucesiva, sin embargo, al ser esta reforma producto del Constituyente originario, no tiene limitaciones.

g. Expusieron que la reforma al artículo 132 de la Constitución Política debe anularse por haberse utilizado un mecanismo erróneo de reforma, por ende debe entenderse como vigente el texto original de dicho artículo.

Por su parte, la Procuraduría General de la República, sosteniendo su tesis previa de 2000 y abundando en otras razones, expuso:

a. Que la acción presentada por el señor Picado era una copia de la tramitada bajo el expediente 99-007428-0007-CO y que la Sala no ha dictado modificación alguna a lo resuelto, por lo que la Procuraduría debe reiterar lo expresado en el informe de la acción anterior.

b. Reiteró que el juez constitucional, en su función de interpretación y aplicación de la Constitución Política, no puede sustituir o invadir las potestades del constituyente para reformar el texto de la Constitución Política. Es atribución de la Asamblea Legislativa y no de la Sala Constitucional, determinar la oportunidad de modificar las normas de la Constitución Política, según lo expresado por la misma Sala en la Sentencia 720-91, del 16 de abril de 1991.

c. La Sala no ha declarado nunca la inconstitucionalidad de una norma de la Constitución tomando como parámetro de constitucionalidad los instrumentos internacionales vigentes en el país. Estos instrumentos complementan el ordenamiento jurídico en cuanto favorezcan a la persona, pero no se puede interpretar que los tratados internacionales sobre derechos humanos tengan una jerarquía superior a la Constitución Política, ya que si esto fuera así, sería necesario reformar la Constitución misma.

d. La prohibición de la reelección no viola principios esenciales del Estado de derecho. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Hu-

manos habilita la posibilidad de restringir el derecho de ser electo y de elegir cuando por ley se establezca tal restricción debido a la edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad civil o mental o condena en proceso penal, pero no establece la prohibición para que normas constitucionales establezcan otros criterios de elegibilidad para el acceso a cargos públicos.

e. El legislador constituyente puede impedir a un expresidente el reelegirse, debido a haber ocupado el cargo, ya ejerció sus derechos constitucionales y los del Tratado.

f. La Sala puede declarar la inconformidad de un artículo de la Constitución Política que ha sido objeto de una reforma por vía del señalamiento de vicios en la ley que operó la modificación. Lo atacado sería el procedimiento de aprobación de la reforma, y no el contenido mismo de la norma fundamental.

g. Le corresponde a la Asamblea Constituyente o a la Asamblea Legislativa, actuando como poder reformador, la determinación acerca de las normas que integrarán la Constitución Política. Aspectos como la reelección presidencial o diputadil, no pueden ser definidas por la Sala, *ya que ésta es un órgano que no tiene legitimación ni representación democrática*, ni por un convenio internacional, por lo que resulta inadmisibles la acción en contra de la reforma al artículo 132 de la Constitución.

h. Aceptó el órgano procurador que evidentemente, el dictamen fue emitido fuera del plazo previsto constitucionalmente, por lo que en efecto existió un vicio en el procedimiento de tramitación de la reforma. Expresó que cabe preguntarse si el vicio es o no esencial. Los constituyentes consideraron como trámite esencial dentro de una reforma constitucional la designación de una Comisión Especial para que se pronunciara sobre la propuesta de reforma, y garantizaron la representación de las fuerzas ideológicas presentes en el Parlamento, al obligar a que los miembros de esa comisión fueran nombrados por mayoría absoluta del pleno de la Asamblea y es el pleno del Congreso el que resuelve en definitiva si se acoge o no la propuesta de dicha Comisión. Los constituyentes también evidenciaron que al plazo no se le atribuía ninguna característica especial, aunque existía anuencia para su ampliación, por lo que se trataba de un plazo ordenatorio y no perentorio.

En la reflexión sobre la competencia de fallar el asunto, la Sala repite argumentos que ya había utilizado en la Sentencia de 2000, y añade que el Tribunal tiene la facultad de revisar, incluso, un asunto que haya sido igual o similar, y de variar su criterio si lo estima pertinente, tomando en consideración que la Sala no se encuentra sujeta a sus propios precedentes, de conformidad con el artículo 13 de La Ley de Jurisdicción Constitucional, por lo que no es oponible la excepción de cosa juzgada material.

La Sala no escatimó esfuerzo de hacer un recuento histórico constitucional,⁵⁴ de ahí que explica por qué desde las primeras Constituciones costarricenses se consagró el principio de la “rigidez”, es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas. Este principio lo entiende el órgano judicial como de reserva del poder originario, que establece una frontera impenetrable para la actividad legislativa y ejecutiva al ámbito de los derechos fundamentales, y que alcanza, como garantía constitucional, a las llamadas decisiones políticas, digamos, coyunturales. Entonces, el principio de la rigidez es una resultante de especial importancia del pacto social, y, por tanto, es también, en buena parte, el fundamento de la legitimidad del Estado.

El voto de mayoría (5 a 2) reflexionó si al reformar el artículo relativo a la reelección presidencial se implicó el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. Este principio permite establecer si se redujo, se violó o se suprimió un derecho, por cuanto cualquier discriminación reductora o cercenadora de un derecho fundamental implicaría una arbitrariedad, entendida ésta como: *a)* el sacrificio excesivo e innecesario de un derecho fundamental, y *b)* como una actuación en contra de la tendencia histórica manifestada por el desarrollo constitucional costarricense.

En esa misma inteligencia hubo abuso competencial de la Asamblea en 1969, puesto que implicó el desconocimiento de un conjunto de límites materiales y formales, ya que la decisión pudo haber sido conveniente a los intereses de subgrupos, o explicables por circunstancias transitorias, alejándose de la dimensión o voluntad del constituyente originario.

Otro aspecto justificante considerado en la sentencia fue el principio de igualdad de los individuos ante la justicia, el que exige una política legislativa coherente que no genere perjuicios a los derechos de una sola persona (si una sola persona se ve perjudicada, se perjudican todas). Y añadió que en un Estado social y democrático de derecho, necesariamente debe incluir entre los principios superiores de su ordenamiento el de la justicia y el de la igualdad. Ciertamente, la organización política debe preservar, defender y ampliar hasta donde sea razonablemente posible estos derechos, y la Asamblea Legislativa, en uso de la competencia prevista en el artículo 195 de la Constitución Política (Reforma Parcial), jamás debe limitarlos, en cuanto así le fue ordenado por el poder constituyente.

Deliberó que el constituyente precede a los poderes constituidos; es decir, es anterior a él, y una vez que ha elaborado su obra formulando y emi-

⁵⁴ Para redactar el fallo, la jurisdicción constitucional buscó certidumbre judicial estableciendo líneas de comunicación con el derecho comparado histórico y con el desarrollo de los derechos humanos.

tiendo la Constitución, desaparece para ser sustituido por los órganos creados por él, los poderes constituidos, los que deben respetar su supremacía. En consecuencia, las normas que se dicten deben formar parte de la ley suprema, deben “emanar” de aquélla, tener su fuente en la Constitución, no desviarse de su mandato. En ese sentido, para el Tribunal constitucional, la reforma de 1969 fue un desvío del mandato originario.

Dando razón a los accionantes, el órgano Judicial dijo que los derechos políticos se dirigen a los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho al voto en las elecciones y votaciones, derecho de elegibilidad, derecho de adhesión a un partido político, etcétera. Son los que posibilitan al ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte. El ejercicio de estos derechos en sede estatal, lejos de colocar al ciudadano electo en lejanía, separación u oposición a tal Estado, lo que hace es habilitarlo para tomar parte en la articulación y planificación política de la sociedad de la cual es miembro. Son derechos que están destinados a los ciudadanos para posibilitarles la participación en la expresión de la soberanía nacional; su fin primordial es evitar que el Estado (mediante cualquiera de sus funciones, ejecutiva, legislativa, judicial, electoral o municipal) invada o agreda atributos del ser humano. Por ello, la Sala inquirió:

La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarle al pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades... 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 que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: “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.” De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al

ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23.

Vista la cita, el Tribunal Constitucional se decantó por defender que en el caso de la reforma parcial de la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. E, incluso, agregó que los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidos por una asamblea nacional constituyente.

La explicación va por el derrotero que no es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido, y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución, pero con los límites dichos. Aunque suene a juego de palabras, el Tribunal citó que la doctrina ha sido insistente en señalar que “los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación”.

Insistió en que los derechos pueden ser objeto de reforma parcial únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos —particularmente el de libertad— por la Asamblea Legislativa; sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una asamblea constituyente. Aquí vuelve a asociar que la rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible podría suponerse que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados.

Precisamente el principio de rigidez constitucional es una garantía que el pueblo decidió darse. La “rigidez” significa que el pueblo costarricense, mediante sus múltiples asambleas constituyentes acontecidas en la historia, ha estimado necesario establecer ciertas cautelas en el trámite de la reforma constitucional con el propósito de que sus normas no solamente mantengan estabilidad —principio de seguridad jurídica—, sino que, en caso de encontrarse necesaria una reforma, para llevarla a cabo deben superarse escenarios político-electorales de naturaleza circunstancial y transitoria.

Sin embargo, la Sala Constitucional desconoció el debate dado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, donde la tesis de normas pétreas sucumbió frente a la otra que determinaba la libertad de enmienda futura de la carta fundamental. En otras palabras, el órgano judicial en la sentencia de análisis dio la calidad de derecho humano fundamental de sufragio activo y pasivo y de participación política, de cualquier ciudadano, incluidos los expresidentes, a rango de cláusula pétrea garantizado por el principio de rigidez constitucional, principio de rigidez constitucional basado precisamente en el principio de soberanía popular, que no tiene otro objeto que procurar que el estatuto que recoge el modelo ideológico de la sociedad, así como las convicciones y valores comúnmente compartidos relativos a derechos humanos, no sean variados.

Por ello, la Sala entendió que para llevar a cabo una reforma constitucional como la cuestionada, mediante la cual se limita un derecho político dado por el constituyente originario, es necesario hacerlo a través del mecanismo de reforma general previsto en el artículo 196 constitucional.

En razón de lo anterior, en el caso concreto, sea en la reforma al artículo 132 de la Constitución Política, operada mediante la Ley 4349, dictó que se produjo una violación al procedimiento, con vicio que implica su nulidad, pues el derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente, y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por último, en 2003, la Sala Constitucional emitió la Sentencia 2003-02771, para el expresidente Luis A. Monge Álvarez (1982-1986) “un zarpazo a la institucionalidad democrática”, que tuvo como efecto anular la reforma constitucional del artículo 132 de la carta magna, siendo que el texto de la misma quedó de la forma en que estaba antes del 11 de julio de 1969, invalidando con ello la reforma hecha por el constituyente derivado en la Ley 4349. A propósito de ello, el órgano Judicial afirmó:

...retoma vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma. Esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido que los actos derivados de la reforma desde la vigencia de la ley 4349 hasta esta anulación, son válidos.

La resolución en el Tribunal Constitucional (Sala IV) se aprobó, como se adelantó, con cinco votos a favor y dos en contra, lo que generó el rechazo de diversos sectores del país,⁵⁵ los cuales alegaron que por tratarse de anulación con repercusiones en una reforma a la Constitución, ésta la debió aprobar el Congreso o llevada a consulta referendaria, y no por magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A continuación, transcribimos el cuadro de Martínez Barahona que nos resulta conveniente destacar:

CUADRO 4
COMPOSICIÓN DE LA SALA IV DURANTE
LA SENTENCIA DE 2003

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de votos (nombramiento/ reelecciones)</i>	<i>Principal apoyo partidista</i>	<i>Decisión de reelección (Óscar Arias)</i>
Solano Carrera	(1989-2008)	44 en 1989 36 en 1997 18 en 2005	PLN	Sí
Mora Mora	(1989-2013)	47 en 1989 36 en 1997 32 en 2005	PLN	No
Arguedas Ramírez	(1992-2004)	45 en 1992 36 en 2000	PLN	No
Calzada Miranda	(1993-2013)*	39 en 1993 17 en 2001 2009*	PUSC	Sí
Vargas Benavides	(1997-2010)*	46 en 1996 2005*	PLN	Sí

⁵⁵ Principalmente el sector sindical, algunos sectores académicos, una facción del PLN, encabeza por el expresidente Monge Álvarez y el ex candidato a la presidencia de la República Corrales Bolaños, así como sectores académicos y partidos políticos contrarios a Liberación Nacional, entre otros.

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de votos (nombramiento/ reelecciones)</i>	<i>Principal apoyo partidista</i>	<i>Decisión de reelección (Óscar Arias)</i>
Jinesta Lobo	(2002 actualidad)	39	Consenso	Sí
Armijo Sancho	(2002 actualidad)	38	Consenso	Sí

* Magistrados reelegidos automáticamente porque terminó su mandato sin el voto sobre su reelección de la Asamblea Legislativa. (Resolución n. A-11443 del Ejecutivo. Acuerdo 5005 12/8/99 y 5005 12/8/05.

Aclaración propia: han fallecido (Mora) y otros se han jubilado (Solano, Arguedas, Calzada y Vargas), agosto de 2014. Se actualizó la columna sobre el periodo en los casos de Calzada, Vargas y Mora.

FUENTE: Martínez-Barahona, Elena, a partir de Rodríguez Cordero (2002) y datos proporcionados por Gabriela Carro (*Protocolo y Relaciones Públicas. Corte Constitucional Costa Rica*), Danilo González (*Departamento de Archivo. Asamblea Legislativa de Costa Rica*), Hugo Picado y Diego Brenes.

Indudablemente, la modificación en la integración del órgano colegiado allanó el camino para que pudiera aspirar a la Presidencia el exgobernante y Premio Nobel de la Paz 1987, doctor Óscar Arias, quien lucía como favorito para ganar los comicios de febrero de 2006, según las principales encuestas, pero, como se constata después, triunfó con apenas una diferencia de 18,000 sufragios respecto de Otton Solís, candidato del Partido Acción Ciudadana.

Debieron pasar 34 años para que el país volviera a permitir que los expresidentes aspiraran de nuevo al poder, en forma no consecutiva. Y, a modo de corolario, no queda duda que la insistencia de revertir la modificación constitucional provino de un grupo de políticos, empresarios y profesionales cercanos al expresidente Arias. Inclusive, al conocerse el fallo de la Sala Constitucional, el que fuera el presidente del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica, Óscar Fonseca, afirmó “hoy que la reelección presidencial, que será posible en los comicios del 5 de febrero por un cambio constitucional, «fortalece» la democracia, no considero que sea un retroceso”.⁵⁶

⁵⁶ Declaraciones dadas en un encuentro con corresponsales de la Asociación de Prensa Extranjera de Costa Rica (APEX), que reproduce *La Jornada*, México, en “Recordando cómo fue Arias reelecto por fallo”, disponible en: <https://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2009/octubre/21/5.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

VI. ACCIONES INFRUCTUOSAS POSTERIORES AL FALLO JUDICIAL DE 2003

1. *En sede constitucional*

En 2006, previo a las elecciones generales de febrero, recurrió el señor Danilo Rodas Gómez contra el Partido Liberación Nacional, por estimar que lo acordado para designar al expresidente de la República Óscar Arias Sánchez como candidato a la presidencia lesionaba sus derechos como elector y el de la colectividad. Aquí, la Sala expuso que el asunto debió ser planteado ante el Tribunal Supremo de Elecciones, por la especialización en la materia, mediante la vía del amparo electoral. El ciudadano ignoraba el fallo judicial de 2003, insistiendo que tanto el Código Electoral como la Constitución Política establecían una prohibición para quienes hubieran ejercido la presidencia durante cualquier lapso (artículo 132, CP), por lo que solicitaba la resolución de la “antinomía”. El Tribunal Constitucional le indica al recurrente que la constitucionalidad de la norma que le sirve de fundamento al recurso, introducida mediante reforma al inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política (Ley 4349 del 11 de julio de 1969), fue anulada por sentencia de la Sala, por lo que el texto del inciso 1) mantiene su vigencia según disponía antes de dicha reforma. En efecto, así lo dispuso al resolver la acción de inconstitucionalidad 02-005494-0007-C. Por consiguiente, se rechazó por el fondo el recurso.

Un caso similar se falló en la Sala Constitucional, esta vez mediante el recurso de amparo que se tramitó en el expediente 06-002043-0007-CO, interpuesto por Warren David Villalta Quirós contra el Tribunal Supremo de Elecciones, reclamando la nulidad de la reelección presidencial, y también inconsistencias por vicios de nulidad del proceso electoral 2006; principalmente alegó que el expresidente Óscar Arias Sánchez haya podido presentarse en las elecciones como candidato del Partido Liberación Nacional, no habiéndose aprobado previamente la reelección presidencial por el procedimiento de la emisión de una ley. El recurso fue rechazado de plano.

2. *En sede legislativa*

Resueltos a reversar el fallo judicial, ingresó en la corriente legislativa costarricense el Expediente legislativo 18906, de reforma constitucional, que pretende decidir en el espacio legislativo lo que modificó el fallo judicial

de 2003. El expediente fue ingresado el 10 de septiembre de 2013, y se halla estancado en trámites preliminares.⁵⁷

3. *En sede penal*

Otro intento, en distinta jurisdicción, provino de la denuncia penal interpuesta por el diputado José Miguel Corrales Bolaños por la causa por delito de prevaricato en contra de los magistrados de la Sala Constitucional, Luis Fernando Solano Carrera, Ana Virginia Calzada Miranda, Adrián Vargas Benavides, Gilbert Armijo Sancho y Ernesto Jinesta Lobo por haber fallado en los términos en que fue redactada la Sentencia 2771-2003. Sin embargo, mediante Sentencia 00115-2005, la Sala Tercera (de lo Penal) de la Corte Suprema de Justicia, vista la solicitud de desestimación presentada por el fiscal general de la República Francisco Dall'Anese Ruiz, ordenó desestimar la denuncia penal y la querella interpuesta.

VII. CONCLUSIONES

1. *La tesis de invasión de competencias*

La razón de la invasión de potestades propias del Primer Poder de la República, por parte de la Sala Constitucional, queda desacreditada en las sentencias comentadas de los años 2000 (cuando rechazó las acciones) como en del 2003 (cuando anuló la ley que dio base a la reforma constitucional de 1969). En ambos casos la reflexión acerca de la legitimidad competencial se apoyó en sólidos argumentos, entre ellos, que un tribunal constitucional es defensor y baluarte de cualquier antinomia que se produzca en el andamiaje constitucional, en examen del procedimiento desarrollado por la Asamblea Legislativa, cuando con poder reformador ha ajustado el texto constitucional. Ello, por virtud de que la misma Asamblea Legislativa cuando dictó la Ley de Jurisdicción Constitucional dispuso en el numeral 73, inciso ch), la revisión

⁵⁷ Fue apoyado con la firma de los exdiputados, Juan Carlos Mendoza García, Claudio Enrique Monge Pereira, Martín Alcides Monestel Contreras, Yolanda Acuña Castro, Jorge Alberto Gamboa Corrales, Víctor Emilio Granados Calvo, Víctor Hernández Cerdas, Carmen María Granados Fernández, Mirna Patricia Pérez Hegg, Luis Fishman Zonzinski, Rita Gabriela Chaves Casanova, Carmen María Muñoz Quesada, José Joaquín Porras Contreras, Xinia María Espinoza Espinoza, Wálter Céspedes Salazar, Justo Orozco Álvarez y Luis Alberto Rojas Valerio.

del trámite legislativo en cuanto al cumplimiento del artículo 195 en relación con el 124 de la Constitución Política.

2. *No se podían aceptar intereses difusos
donde había potenciales legitimados directos*

La Sala Constitucional adujo que las acciones que obraron bajo estudio resultaban admisibles por la existencia de intereses difusos respecto al derecho de los ciudadanos de poder elegir a sus gobernantes, de conformidad con el artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. A nuestro juicio, esta aplicación fue poco convincente, debido a que si existía un pequeño grupo directo de legitimados activos, como eran los afectados, todos ellos expresidentes de la República que no hubieran fallecido. Ninguno fue parte, y ni siquiera coadyuvantes en las acciones de inconstitucionalidad y en los recursos de amparo planteados a lo largo de los años. Por ello, la aceptación de intereses difusos cuya titularidad pertenece a un grupo de personas indeterminado, aunque determinable, miembros de la colectividad —cualquiera que sea—, no aplicaba, pues siempre existieron intereses individuales, explícitamente declarados en los medios de comunicación por don Óscar Arias Sánchez, quien debió interponer los recursos él como perjudicado inmediato, sin necesidad de intermediarios, aunque fueran muy cercanos o amigos suyos.

3. *Un realineamiento efímero
de intención de voto hacia el PLN*

Aunque el tema tuvo y tendrá un fondo político, con la habilitación de la reelección presidencial en Costa Rica se cambiaron las reglas vigentes del proceso político en un momento delicado para la institucionalidad democrática, en virtud de que el país, a partir de 1998 estaba pasando, de un claro bipartidismo, con alternancia entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Socialcristiana, a un sistema de partidos multipartidista,⁵⁸ al que se unía la crisis de liderazgo en las fuerzas políticas tradicionales (PUSC y PLN). El impulso del expresidente Arias venía al menos a retardar la crisis en que se hallaban las fuerzas que antes fueron de preferencia mayoritaria.

⁵⁸ Emergen dos nuevas fuerzas importantes: el Partido Acción Ciudadana de centro izquierda, hoy en el poder con el presidente Luis Guillermo Solís, y el Partido Movimiento Libertario, de derecha.

No nos debe sorprender que aparezca nuevamente el expresidente Arias Sánchez o el expresidente Figueres Olsen, o el mismo expresidente Calderón Fournier como precandidatos o candidatos a la presidencia de la República de cara a las elecciones presidenciales de 2018, con apoyos mediáticos y económicos de sectores de centro y centro-derecha, para contrarrestar el ascenso de partidos de izquierda, como el Frente Amplio y de centro izquierda, como Acción Ciudadana, hoy en el poder. Aquí hemos de coincidir con Juan Rial⁵⁹ cuando lanza la idea de que a falta de partidos políticos fuertes y escaso prestigio de los parlamentos surge o emerge la personalización de la política, que la encarnan muchas veces quienes hubieran detentado la “silla” presidencial.

4. *Se desdeñó el inciso 3) del artículo 195*

A partir de la Sentencia de 2000, la incertidumbre e inseguridad del texto constitucional que provocaría el declarar inconstitucional la reforma de 1969 por violación de uno de los trámites previstos en el artículo 195, en este caso el inciso 3), tuvo como contención el hecho de que una declaratoria de esa naturaleza traería consecuencias desgarradoras en el ordenamiento jurídico constitucional, pues de un total de cuarenta y ocho reformas parciales incorporadas a la Constitución de 1949, hasta las del 27 de mayo de 1999, solamente veinte no serían inválidas, por haber sido dictaminadas dentro del plazo constitucional de ocho días hasta 1977, de veinte días después de ese año, mientras que serían absolutamente nulas las veintisiete restantes, es decir, más de un 56%, que afectaron 45 disposiciones, casi todas las más importantes de la Constitución.

5. *Intereses personales gravitaron en 1969 y cuando inicia siglo*

A nuestro juicio, cuando se promovió la reforma constitucional en 1966, que cristaliza en 1969, el mayor interesado visible fue Rodrigo Carrazo Odio, quien ya manifestaba pretensiones presidenciales, aunque amenazadas por el caudillo José Figueres Ferrer. Se cerró la puerta de modo absoluto lejos de la tradición histórica que se documenta en este ensayo.

⁵⁹ Esta misma idea la recoge Thompson, José, en “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”, *Cuadernos de CAPEL*, en Memoria del doctor Carlos Urruty, 57, San José, CR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012, pp. 279-288.

El otro interés personal, en ese caso, para revertir lo hecho a finales de los años sesenta, fue el de Óscar Arias Sánchez y su grupo de amigos y colaboradores, que mediante estrategia en varios frentes (Partido Liberación Nacional con la consulta informal en elecciones; los medios de comunicación, moviendo la opinión pública; la Asamblea Legislativa, gestionando a través de diputados afines la presentación y discusión de proyectos de reforma constitucional, y la Sala Constitucional con la presentación de recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad, donde evidentemente se mostraban como partes en el proceso, personas que habían actuado en el Gabinete “arista” entre 1986-1990. En todos los casos, a nuestro juicio, los gestores se preocuparon por su interés inmediato, que quizá no era un tema de preocupación central para el pueblo soberano, es decir, se introdujo como una *agenda setting* en la opinión pública.

6. *La reelección alterna ¿es una amenaza para la institucionalidad y la equidad en la competencia electoral?*

Al anularse la Ley 4349, quedó vigente tal cual el texto promulgado por la Constituyente de 1949, es decir, un periodo de espera de ocho años anteriores al lapso temporal para cuyo ejercicio se verificara la elección. Esta distancia en años impide que ese líder utilice en su beneficio ciclos políticos-presupuestarios *budget political cycle*, cuestión muy criticable cuando la reelección es de tipo inmediato —sucesiva— por la falta de equidad en la contienda electoral. Con esta salvaguarda, el sistema político costarricense está blindado, e incluso, la anulación de la prohibición absoluta con el texto de fondo que queda vigente —de 1949— es una garantía que dificulta la perpetuación del poder.

7. *Competencia limitada del poder constituyente reformador*

Los límites implícitos al poder reformador no es una cuestión pacífica; ya hemos dicho que la Constituyente desechó la doctrina de las normas pétreas; en ese sentido, la nueva doctrina de la Sala Constitucional de vincular derechos fundamentales y rigidez constitucional no permitiría, como ella misma lo enuncia, cambios parciales que impliquen modificaciones al sistema político, al modelo económico, o a la parte dogmática de la Constitución, estaría vedado, siendo reservadas todas esas materias a una asamblea nacional constituyente. Entonces, algunas personas que comulgaron con esta corriente,

hoy hablan de variar sustantivamente el régimen político para pasar de un sistema presidencialista a uno de tipo parlamentario. Siguiendo esa misma lógica, según la Sentencia 2003-02771, esas reformas no caben mediante la actuación del poder reformador derivado, y habría que plantearlas en una ANC. Esa línea jurisprudencial es sumamente comprometida por estrecha, pues en determinadas coyunturas políticas y jurídicas el pueblo exige cambios profundos al texto constitucional, aunque queda el instrumento de democracia semidirecta, como lo es el referéndum legislativo o abrogativo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. Obras y artículos de revista

- AQUINO R., José Ángel, “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”, *Cuadernos de CAPEL, En Memoria del Dr. Carlos Urruty*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núm. 57, 2012.
- ARCE GÓMEZ, Celín, *El abuso interpretativo de la Sala Constitucional*, Costa Rica, EUNED, 2008.
- ARCE, Guillermo y TINICO, Federico, *Reelección en Costa Rica. Golpe de Estado constitucional o reafirmación del orden constituyente*, Costa Rica, 2005.
- ARIAS RAMÍREZ, Bernal, *Reformas constitucionales. Constitución de 1949. Costa Rica*, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CARAZO ODIO, Rodrigo, “Reelección presidencial”, *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa de Costa Rica, vol. 2, núm. 2, diciembre de 1994.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “Los límites del poder reformador de la Constitución”, *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, Costa Rica, IJSA, t. V, mayo de 2004.
- IDESPO-IUNA, OP’S 26, abril de 2003, a cargo de María de los A. Carrillo, Odalía Calderón, Irma Sandoval, Vilma Pernudi y Hugo González.
- LÓPEZ PIÑA, Antonio, *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MARTÍNEZ-BARAHONA, Elena, “Las cortes supremas como mecanismo de distribución de poder. El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua (*Supreme Courts as a Mechanism of Allocation of Power: The Case of Presidential Reelection in Costa Rica and Nicaragua*)”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3, 2010.

NOHLEN, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Treatise on Compared Electoral Law of Latin America)*, International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, University of Heidelberg, Alemania y el Instituto Federal Electoral, México, 2007.

THOMPSON, José, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”, *Cuadernos de CAPEL, en Memoria del Dr. Carlos Urruty*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núm. 57, 2012.

ZOVATTO, Daniel “La ola reeleccionista en América Latina”, *Mundo Electoral*, año 4, núm. 12, septiembre 2011.

2. Otras referencias

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS, Vigésimosegunda Enmienda a la Constitución del 21 de marzo de 1947. Fue ratificada por el número necesario de Estados —tres cuartas partes— el 27 de febrero de 1951.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llamada Constitución de Querétaro, México, del año 1917.

Convención Americana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

JUNTA FUNDADORA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA, Decreto núm. 19, de 20 de mayo de 1948.

JUNTA FUNDADORA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA, Decreto núm. 37, de 25 de mayo de 1948.

3. Publicaciones periodísticas

ASOCIACIÓN DE PRENSA EXTRANJERA DE COSTA RICA (APEX), que reproduce *La Jornada*, México, en “Recordando cómo fue Arias reelecto por fallo”. Disponible en: <https://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2009/octubre/21/5.html>.

HERNÁNDEZ, Rubén “Derecho y reelección”, Página Quince, *La Nación*, 28 de enero de 2003.

LA NACIÓN. 2006. Diseño y Producción General: Luis Eduardo Díaz, investigación y recopilación de material: Pablo Fonseca, sobre el tema de reelección presidencial.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR

Hernán SALGADO PESANTES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El inicio republicano del Ecuador*. III. *La República inestable*. IV. *Normativa constitucional sobre la cónyuge y parientes del presidente*. V. *La Constitución de 2008 y la institucionalidad ecuatoriana*. VI. *Reelección inmediata y reelección indefinida*. VII. *La alternabilidad, una virtud republicana*. VIII. *Síntesis final*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo ecuatoriano mantuvo como principio político la no reelección del presidente de la República de manera inmediata. El criterio generalizado fue que tal reelección podría darse después de transcurrido un periodo presidencial. Y este criterio de esperar un cuatrienio para una posible reelección predominó hasta ser modificado por la actual Constitución 2008, a la cual —incluso— se introdujo una enmienda que permitiría la reelección con carácter indefinido. [Sin embargo, en seguimiento al referéndum y consulta popular 2018, establecida por la Resolución del Consejo Nacional Electoral, número 180, publicada el 14 de febrero de 2018, la Constitución actualmente sólo permite la reelección por una sola vez].¹

De las dieciocho Constituciones, anteriores a la actual, que se han expedito en el Ecuador, tan sólo *una* consideró la posibilidad de una reelección presidencial inmediata (la actual sería la segunda); es más, cuatro Constituciones regularon que la reelección presidencial debería esperar dos periodos, y otras dos Constituciones suprimieron toda posibilidad de que el presidente fuera reelegido.

Asimismo, la regla general respecto de la duración del mandato presidencial ha sido de cuatro años, y las excepciones para aumentar dicho

¹ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

periodo son muy pocas (únicamente tres Constituciones establecieron un mayor periodo).

Antes de examinar las disposiciones de la actual Constitución de la República del Ecuador (2008), me referiré de modo sucinto a los antecedentes de nuestra historia constitucional y a destacar la idea republicana que forma parte esencial de los Estados de Latinoamérica. Este republicanismo que —a manera de un telón de fondo— debe estar presente en toda actividad política y constitucional, necesariamente debe ser contrastado con la reelección presidencial.

II. EL INICIO REPUBLICANO DEL ECUADOR

Si bien en la adopción del sistema republicano y presidencial hubo una influencia decisiva de parte de Estados Unidos, cuyo modelo fue tomado; sin embargo, no sucedió lo mismo en materia de la reelección inmediata del titular del Ejecutivo (aparte de otras cuestiones), que establecieron los constituyentes de Filadelfia para el país del norte. El Ecuador prefirió dejar de lado una reelección presidencial de carácter inmediato, como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, aunque se adoptó el cuatrienio como duración de las funciones presidenciales.

Como antecedente inmediato del Estado ecuatoriano vale recordar que en la época de la Gran Colombia la Constitución de Cúcuta de 1821 aceptó la reelección presidencial inmediata, al señalar —con cierta vaguedad— en su artículo 107 que el presidente “no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”. Es decir, una reelección era aceptable, quedando implícito que para obtener una segunda reelección debía transcurrir un periodo presidencial. Esta decisión adoptada en Cúcuta se hizo con el pensamiento puesto en el Libertador Bolívar.

Por su parte, la Constitución grancolombiana de Bogotá de 1830, aunque no llegó a regir por los hechos que se dieron en aquel año de gran convulsión política, dispuso que la duración de las funciones del presidente y del vicepresidente fuera de ocho años, agregando que “no podrán ser reelegidos para los mismos destinos en el siguiente periodo” (artículo 83).

Cuando el denominado Departamento de Quito se separó de la Gran Colombia el 13 de mayo de 1830 y dictó —en dicho año— su Constitución como Estado del Ecuador, estableció que el presidente duraría en sus funciones cuatro años, y que no podría reelegirse sino *después de transcurridos dos periodos constitucionales*, es decir, se fijaban ocho años entre una elección y otra.

Lo expresado demuestra que los constituyentes de esta primera carta política —como Estado del Ecuador— prefirieron distanciar la reelección presidencial para evitar que los grupos caudillistas, que amenazaban a la región luego de la independencia, se amparen del poder por largos periodos y eliminen, por la misma razón, el principio de la alternabilidad republicana. Lamentablemente, este esfuerzo quedó en buenas intenciones.

En efecto, los hechos políticos habían confirmado el temor de estos ecuatorianos de los inicios republicanos. El propio Libertador Bolívar estuvo en la presidencia grancolombiana un tiempo mayor, e incluso debió asumir las facultades extraordinarias (apoyándose en la institución de la dictadura) para enfrentar las complicaciones políticas de aquella época difícil.² En cambio, para el Ecuador un mejor destino hubiera significado la presidencia del mariscal Sucre dado su carácter magnánimo y desinteresado, pero su trágico asesinato (consumado en las selvas de Berruecos) cambió el curso de nuestra historia, y la presidencia fue a manos del general Flores, para dar lugar a un predominio de quince años.

Como ha sido una constante en el Ecuador, la Constitución de 1830 apenas sirvió para un cuatrienio presidencial, y la siguiente carta política redujo el tiempo para una nueva postulación del titular del Ejecutivo: el presidente —incluido el vicepresidente— podría ser *reelecto después de un periodo de cuatro años*. Y esta pasó a ser la regla generalmente aceptada en las diversas Constituciones ecuatorianas.

La Constitución de 1843, preparada por el general Flores para continuar en el poder, luego de haber concluido su segundo mandato, duplicó el periodo presidencial a ocho años; sin embargo, conservó la regla de que la reelección no sería inmediata sino después de transcurrido un periodo; esto es, luego de ocho años. En 1845 se pondría fin al dominio floreano.³

Un caso especial fue la Constitución de 1869, en la cual el presidente García Moreno introdujo su concepción de gobierno. El mandato presidencial se extendió a seis años, con el agravante de la reelección inmediata. Y fue esta reelección la causa que precipitó el asesinato de García Moreno,

² Incluso el Libertador Bolívar, agobiado por la anarquía que corroía su obra, concibió una presidencia vitalicia además de otras instituciones muy particulares para la Constitución de la República de Bolivia. Su oposición a los caudillismos locales y regionales le llevó a revestir al Estado grancolombiano de una estructura unitaria, excesivamente centralizada.

³ Para satisfacer a todos, también se aumentó el periodo de los legisladores: doce años los senadores y ocho los diputados. Y para imponer un régimen autocrático —con un Ejecutivo hegemónico— se dispuso que el Congreso se reúna cada cuatro años. Estos excesos no fueron aceptados por el país que luchó contra esta nueva tiranía, lo que culminó con la Constitución de 1845, que retornó a los cauces normales.

pues había concluido el mandato de seis años (que fue su segunda presidencia), y al ser reelegido para un nuevo periodo la oposición se acrecentó. Ésta fue estimulada por el escritor Juan Montalvo, al calificar este hecho —en un opúsculo que escribiera— como una “dictadura perpetua”. Importante lección que dejó la historia.⁴

III. LA REPÚBLICA INESTABLE

La idea —expresada en 1830— de esperar que transcurran dos periodos presidenciales (ocho años) para que un expresidente vaya a la reelección no fue una idea aislada en el Ecuador, pues posteriormente en las Constituciones de 1884 y en las liberales de 1897 y de 1906 los constituyentes volvieron a pronunciarse por esta forma de poner una distancia a la reelección presidencial. No obstante, resulta paradójico que la carta política de 1906 haya traído tal disposición, pues esto significa que aquellos constituyentes liberales quisieron alejar del poder a su propio caudillo, el general Eloy Alfaro.

Empero, la Constitución de 1929 se inclinó a *eliminar la reelección presidencial*; de manera categórica, en su artículo 78 se estableció que el presidente de la República “no podrá ser reelegido”. La Constitución de 1929 es importante, por traer al Ecuador el constitucionalismo social e introducir en el sistema presidencial algunos elementos aislados del parlamentarismo, lo que determinó la desarticulación del régimen presidencial.

La Constitución de 1978-1979, con la que el Ecuador retornó al Estado de derecho luego de un gobierno *de facto*, recogió la regla establecida en la carta de 1929, de suprimir la reelección presidencial de quien ya haya ejercido la presidencia de la República (artículo 79, número 1), y en compensación dispuso que el periodo presidencial se extienda a cinco años, cuestión que se mantuvo por poco tiempo: en 1983, una reforma constitucional volvió al cuatrienio.

Al tomar en perspectiva el siglo XIX, se observa que el caudillismo predominante, exacerbado por las guerras de la independencia, impidió una sucesión regular en la presidencia de la República que haga posible la transferencia del mando político cada cuatro años. Los golpes de Estado (llamados también “cuartelazos” por el lugar donde se fraguaban) fueron continuos y prosiguieron con menor intensidad en el siglo XX, en que apa-

⁴ El asesinato del grande y polémico presidente (1875) fue antes de posesionarse para un nuevo periodo de seis años, lo que hubiera significado tenerlo en la presidencia doce años ininterrumpidos. Hecho lamentable, pues, al ver lo que ocurrió en el país, el mismo Montalvo escribiría (en *Las Catilinarias*) que mejor hubiera sido dejarle con vida al “gran tirano”.

reció el fenómeno del populismo, que no es más que un caudillismo remozado para una época en que el sufragio popular tiende a universalizarse superando las restricciones con las que se había originado.

En todo caso, el caudillo o líder populista consideró parte de su misión la permanencia en el poder, y por un lapso mayor a los cuatro años previstos constitucionalmente. De este modo, se eliminaba en la práctica la necesidad de ir a una reelección no exenta de riesgos. Sin embargo, a medida que avanza la institucionalización del Estado fue necesario respetar el tiempo de duración de las funciones públicas partiendo del mandato presidencial, lo que se complementó con la aparición de los órganos electorales encargados de organizar y garantizar la transparencia del proceso electoral.

Vale señalar que en las contiendas electorales ecuatorianas, particularmente en el siglo XX, donde se fue superando el fraude electoral, no ha sido común que los expresidentes volvieran a ser designados mediante una reelección para ocupar la presidencia por segunda ocasión. Un caso de excepción fue el del líder populista José María Velasco Ibarra (cinco veces electo presidente). Tampoco fue común que los hijos de los expresidentes fueran electos, en el siglo XX sólo el señor Galo Plaza (hijo del general Plaza Gutiérrez) llegó a la primera magistratura, pero cuando buscó la reelección después de transcurridos algunos periodos no lo consiguió.

IV. NORMATIVA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CÓNYUGE Y PARIENTES DEL PRESIDENTE

El constitucionalismo ecuatoriano no dejó de regular —en materia de elección presidencial— sobre aquellas personas que por su parentesco o por su participación en el gobierno del presidente de la República *en funciones* no podían presentarse como candidatos presidenciales. Tales situaciones eran consideradas como una inhabilidad que, en consecuencia, les impedía la participación política.

Los parientes que estuvieron inhabilitados debían estar dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad. A estos familiares se agregó de manera expresa “quien fuere cónyuge”, y se hizo mediante una reforma constitucional efectuada en 1983.⁵

⁵ Esta reforma fue realizada a la Constitución de 1978-1979 —que tuvo casi veinte años de vigencia—, y constaba entre otras importantes reformas, como la reducción del periodo presidencial de cinco años —plazo razonable— al tradicional cuatrienio; entre los motivos, uno se refería a que el país estaba habituado al periodo de cuatro años. ¿Qué podría decirse ahora frente a la reelección inmediata? Estas reformas se publicaron en el Registro Oficial 569, del 10. de septiembre de 1983.

Entre los funcionarios que por participar en cargos públicos del gobierno quedaban inhabilitados como candidatos presidenciales constaban el vicepresidente (ya fuera titular o por subrogación definitiva) y los ministros de Estado al tiempo de la elección o hasta seis meses antes (por tanto, para no quedar inhabilitado había que renunciar con un tiempo mayor a los seis meses, este tiempo fue suprimido). A estos se agregaban otros, como los miembros activos de la fuerza pública, los que ejercieron gobierno *de facto* (que después se precisará como: los que hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos *de facto*).⁶

En cuanto al fundamento para establecer estas inhabilidades, fue que, dado el parentesco estrecho con el primer mandatario en ejercicio, o el de ser su cónyuge, o de estar en altos puestos de su gobierno, las elecciones presidenciales perderían su transparencia, pues la participación equilibrada entre los candidatos se vería afectada, e incluso los órganos de control electoral podrían perder la imparcialidad si se considera la frágil institucionalidad del país.

Por otro lado, el presidente de la República en ejercicio estaría pre-dispuesto a favorecer a aquellas personas —familiares o funcionarios—, y consecuente con ello pondría a disposición de aquellos toda la maquinaria gubernamental, es decir, dinero y bienes públicos, incluido el voto de buena parte del personal burocrático, obtenido bajo presiones diversas.

Además, es obvio que esta es una manera de evitar, de parte del presidente saliente, toda forma de control posterior a su mandato; su sucesor deberá retribuir los favores recibidos dando una oportuna “protección” a quien deja la presidencia. En realidad, lo que se consigue es que la impunidad impere, lo que es un funesto precedente en el quehacer ético de la política.

Para concluir con este subtema —relativo al cónyuge, a los parientes e importantes colaboradores del presidente—, vale señalar que las Constituciones anteriores, como se ha visto, lo desarrollaron adecuadamente; estas disposiciones estuvieron ubicadas en la parte correspondiente a la función ejecutiva y entre las primeras normas que se referían al presidente de la República.

Sobre estas inhabilidades, la actual Constitución 2008 prefiere no abordarlas, y pasa en silencio. Ya no menciona al cónyuge ni a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La inhabilidad del vicepresidente, y de los ministros de Estado —entre otros—

⁶ La Constitución de 1998 dio más precisión a estos puntos en dos artículos: el artículo 166 y el artículo 101.

tampoco fue considerada. Diríamos que el silencio del texto constitucional es elocuente.

Respecto de los ministros de Estado, en cambio, la Constitución vigente se preocupa por determinar en qué casos no podrían ser ministros, y toma el modelo de las inhabilidades presidenciales para aplicarlas a los ministros; por ejemplo, no pueden ser ministros los “parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o Vicepresidencia de la República”. De igual manera, los “miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo” (artículos 152, números 1 y 3, respectivamente.) Así, un ministro de Defensa no podría ser un oficial en servicio activo.

Debo dejar en claro que estas disposiciones son positivas, y que anteriormente no las hubo; sin embargo, aquellas que se han omitido relativas a las inhabilidades de quienes quieren optar por la presidencia son igualmente importantes.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y LA INSTITUCIONALIDAD ECUATORIANA

Creo necesario, antes de examinar la reelección presidencial en la carta vigente, efectuar un somero análisis respecto de lo que —desde mi punto de vista— ha sucedido en la institucionalidad ecuatoriana.

La Constitución vigente es el fruto de una accidentada convocatoria a Asamblea Constituyente, cuyo hecho más destacado fue la destitución de 57 diputados por reclamar que la convocatoria no siguió el proceso constitucional, y que correspondía al Congreso Nacional aprobar las modificaciones que en el texto de la convocatoria hiciera el presidente de la República. Luego vino un intenso debate sobre “los plenos poderes” que la Constituyente asumió; uno de los primeros mandatos (suerte de leyes) que dictaron los asambleístas fue que ninguna autoridad constituida puede alterar u oponerse a las decisiones de la Constituyente, al tiempo de declarar en receso permanente a lo que quedaba de la función legislativa.

Desde la visión de los constituyentes y de sus asesores, esta Constitución es el resultado de “la revolución ciudadana”. Lo que sí está claro después de los años transcurridos desde que la Constitución se pusiera en vigencia (el 20 de octubre de 2008) es que la institucionalidad del Ecuador se ha vuelto más frágil. La función legislativa —con mayoría oficial— no legisla *motu proprio*, no fiscaliza ni controla políticamente; también se debe señalar que sus tradicionales atribuciones fueron disminuidas o elimina-

das: por ejemplo, no realiza ningún nombramiento importante, de aquellos funcionarios superiores, para lo cual tenían la legitimidad política al ser elegidos por sufragio universal como representantes populares; otro caso, para el enjuiciamiento político del presidente debe primero obtener el dictamen favorable de la Corte Constitucional (a pesar de que no hubo abuso de esta atribución, pues en el Ecuador nunca se dio un juicio político a un primer mandatario).

La función judicial mantiene su desinstitucionalización, se suprimió a la Corte Suprema, y en su lugar quedó una disminuida Corte Nacional, supeditada al Consejo de la Judicatura, que vio reforzadas sus atribuciones en la nueva Constitución, no obstante su inoperancia en la primera década del presente siglo. Después, para 2011, a este Consejo se le reclamó su ineficiencia, y el presidente y sus asesores encontraron la ocasión para intervenir en la justicia a través de una solución plebiscitaria, no exenta de demagogia: se convocó a los ciudadanos a consulta popular para cambiar la transitoria constitucional y nombrar a tres comisionados, quienes en un periodo de dieciocho meses debían reestructurar la administración de justicia.⁷

Por su parte, el Tribunal Constitucional —de mediana actuación— se autoproclamó contra toda norma transitoria de la propia Constitución en Corte Constitucional y asumió de inmediato las nuevas atribuciones que se habían establecido en la carta magna 2008, las cuales, según sus mentalizadores, debían “blindar” a la justicia constitucional. Lo que todos hemos visto es el “blindaje” que han dado a la función ejecutiva y a su titular, mientras se observa la inexistencia de un control jurisdiccional como instrumento esencial de un Estado democrático de derecho.

La creación constitucional de una nueva función de transparencia y control social (llamada “quinta Función”), donde el centro de gravedad es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no ha tenido resultados positivos. Se pensó que este órgano sería el representante genuino de la ciudadanía; esto no ha sucedido hasta el momento.

A dicho Consejo de Participación Ciudadana los constituyentes pasaron los principales nombramientos de los altos funcionarios del Estado

⁷ Esta consulta popular fue realizada el 7 de mayo de 2011 con diez preguntas, que por su complejidad resultaban inapropiadas (cinco de ellas para reformar la Constitución, consulta de referéndum). El resultado que fue proclamado señaló: por el SÍ el 47.12% de los votantes; por el NO el 41.08%; nulos el 5.43%; blancos el 6.37%. El triunfo corresponde al SÍ (a favor del presidente), pues por disposición constitucional no se cuentan ni los votos nulos ni los votos blancos. Los analistas políticos han destacado la polarización como resultado de la consulta. Y, los abogados y juristas constatamos la pérdida de independencia y de imparcialidad —como un mal generalizado— en la función judicial.

que anteriormente los hacía el Congreso Nacional; pero tal proceso tiene mucha lentitud, la selección por méritos no inspira confianza, y las críticas son numerosas. [A tal punto que en la pregunta 3 del referéndum y consulta popular —establecida por la Resolución del Consejo Nacional Electoral, 180, publicada el 14 de febrero de 2018— cuestionaron si consideraban oportuno enmendar la Constitución de la República de Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de dar por terminado el periodo constitucional de sus miembros. El resultado expresado en urnas fue del 63.08% con un “sí” y el 36.92% con “no”].⁸

A lo expresado se debe añadir un aspecto primordial de la Constitución de 2008; ella hace realidad el denominado *hiperpresidencialismo*, fenómeno político que desde hace algunos años se ha venido comentando en Latinoamérica, y que esta vez se le puede apreciar en la estructura organizacional que se ha dado el Ecuador. Este fenómeno, que supera o desborda el cauce político, se convierte en un fenómeno jurídico constitucional.

La Constitución ecuatoriana y las leyes orgánicas que han ido expidiéndose convierten al presidente de la República en el eje central del poder, que cuenta con mayores atribuciones y puede estar presente a través de sus representantes en los consejos o comisiones que regulan cuestiones importantes (desde los recursos hídricos hasta la educación superior, pasando por la regulación de la comunicación y de sus medios hasta otras áreas estratégicas).

Como se sabe, en la mayoría de los países latinoamericanos el titular del Ejecutivo presidencial siempre ejerció un predominio frente a los clásicos poderes y demás instituciones del Estado; muchas veces ese predominio se transformó en abierta hegemonía de carácter autoritario, el cual rompió el principio de la separación de poderes. El neopopulismo de la región fortaleció a muchos presidentes que adoptaron prácticas plebiscitarias para legitimar sus actuaciones, no pocas veces al margen de la ley.

En el Ecuador, el presidente ha tomado este camino de la democracia plebiscitaria, un cesarismo que aspira a fortalecer al poder a la vez personal y popular. Por último, la Constitución de 2008 ha dado lugar a un periodo de transición excesivamente largo, transición que ha durado algunos años, lo cual afecta a la certeza y a la seguridad jurídicas y no contribuye a la institucionalización.

⁸ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

VI. REELECCIÓN INMEDIATA Y REELECCIÓN INDEFINIDA

Como fue expresado, de las dieciocho Constituciones anteriores que desde 1830 ha tenido el Ecuador, una sola estableció la reelección inmediata (para el periodo de 1869); ahora, la decimonovena Constitución —a 139 años de distancia— vuelve por segunda vez a disponer la inmediata reelección del presidente de la República.

El artículo 144 de la Constitución vigente, en su segundo inciso, prescribe: “*La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez*” (énfasis agregado).

Para comprender el alcance de esta disposición hay que remitirse a otra norma constitucional, al artículo 114 (ubicado dentro de la sección intitulada “Representación política”), que señala en su primera parte: “*Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo*” (énfasis agregado).

Se diría que —sin quererlo— nuestros asesores neoconstitucionalistas tomaron el modelo de Estados Unidos. Al menos, los ecuatorianos podíamos regocijarnos de que esta reelección presidencial inmediata tenga lugar por una sola vez, aunque nadie puede asegurar que tal disposición se cumpla, aún más si pensamos en las pautas de comportamiento político que se dieron en el pasado.

Obviamente, el contexto social, político y cultural en que vivimos es muy diferente al del siglo XIX; sin embargo, la atracción y el apetito que produce el poder parece no haber cambiado. Incluso los argumentos de justificación tienen similitud. Quienes detentan el poder se consideran indispensables para llevar adelante los proyectos que harán la felicidad de sus súbditos.

Para algunos países latinoamericanos, el siglo XXI ha hecho reverdecer el antiguo síndrome de mesianismo. Únicamente aquellos predestinados podrán ejecutar las transformaciones sociales, las modernas “revoluciones” de escritorio.

En todo caso, el presidente ecuatoriano aspira a mantenerse en el poder al menos tres periodos, siguiendo el ejemplo de otros mandatarios de la región. El primer periodo fue aquel anterior a la Constitución de 2008; con la vigencia de ésta se dio paso a nuevas elecciones, y —como sucedió con Fujimori— el presentarse para otro periodo presidencial no constituiría un tercer mandato, sería tan solo la reelección establecida en la Constitución. Dentro de la experiencia latinoamericana esta es la ganancia de realizar una Constituyente.

Pero la cuestión no queda allí. Los codiciosos del poder quieren implantar una reelección indefinida mediante una enmienda constitucional que suprima las palabras “por una sola vez” de los respectivos artículos de la Constitución (artículos 144 y 114). Para disminuir el impacto de esta enmienda se han agregado otras, y en total suman 17. El entonces presidente, Rafael Correa, dispuso que sea la asamblea unicameral la que inicie el trámite correspondiente, presentando el texto de enmiendas ante la Corte Constitucional.⁹

Como se esperaba, el órgano de control jurisdiccional dio un dictamen favorable, y con débiles razonamientos aceptó la reelección indefinida, junto a las otras enmiendas; tan solo objetó una que limitaba la acción de protección o amparo, no obstante que hay, al menos, un derecho político constitucional, que también se restringió: el de la consulta popular, que puede ser pedida por los ciudadanos “sobre cualquier asunto” (artículo 104, inciso cuarto). La antedicha enmienda suprime la frase “sobre cualquier asunto”, que constituye un contrapeso natural a la facultad presidencial de convocar a una consulta popular “sobre los asuntos que estime convenientes” (artículo 104, segundo inciso, de la Constitución).

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional, a través del órgano de administración (CAL), formó una comisión especial, que preparó el documento que debía ser sometido al primer debate, el cual fue aprobado el primero de diciembre de 2014. Al respecto, la norma constitucional dispone que el segundo debate debe tener lugar “de modo impostergradable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero” (artículo 441, número 2).

[A pesar del panorama, dichas enmiendas no subsistieron, por lo que no existieron modificaciones de la Constitución].¹⁰ La posibilidad de que un mandatario se reelija sin límites va en contravía de la alternabilidad y trae a la memoria casos de los generales Stroessner, Trujillo, Somoza, entre otros.

⁹ La Asamblea de mayoría oficialista elaboró dieciocho enmiendas, y fueron presentadas ante la Corte Constitucional el 26 de junio de 2014. Hay que señalar que la llamada “enmienda”, según la norma constitucional (artículo 441), procede cuando la modificación de uno o más artículos de la Constitución “*no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...*”. En caso contrario hay que convocar una asamblea constituyente. La opinión pública debatió si la reelección presidencial indefinida no alteraba la estructura constitucional o a uno de los elementos del Estado.

¹⁰ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

VII. LA ALTERNABILIDAD, UNA VIRTUD REPUBLICANA

Una cuestión importante sobre la cual América Latina debe volver a reflexionar es la relativa a la alternabilidad política de los gobernantes, elemento sin el cual la idea republicana pierde valor y sentido.

Cuando la antigua Roma dejó el sistema monárquico —en el año 509 antes de nuestra era— dio inicio la república. Si bien el concepto de república ha tenido sus variantes, mantuvo los elementos que fueron destacados por los juristas romanos: la *res publica* entrañaba la idea de que el poder era cosa pública en el sentido de que el ejercicio del gobierno pertenecía al pueblo, a las mayorías, al contrario de lo que sucedió en la época de los reyes. Para Cicerón, la *res publica* denotaba el interés común y el consenso a una ley común para afirmar la justicia.

Para los constituyentes de Filadelfia (1787), la república significó un claro distanciamiento de la monarquía, y aquella tendría su fundamento tanto en el gobierno representativo como en la separación de poderes, con un sistema de frenos y contrapesos entre las instituciones políticas del Estado. Así lo conceptuaron John Adams y Alexander Hamilton, haciendo coincidir en la figura del jefe de Estado la del jefe de gobierno, lo que diferenciaría al presidencialismo del parlamentarismo.

No obstante las tesis de algunos ideólogos, como Hamilton, que abogaron por la reelección presidencial y el continuismo, la república presidencial norteamericana estableció la alternabilidad en el ejercicio del poder al no aceptar más de una reelección, y esta alternabilidad se constituiría como la virtud republicana por excelencia. De este modo lo vieron nuestros próceres, entre los que sobresale Rocafuerte, como la mayoría de los prohombres de América Latina, aunque muchas veces las prácticas políticas contradijeran el principio de la sana alternabilidad.

Además, para aquellos tiempos la idea republicana se veía fortalecida con la legitimación del sufragio popular, que es una característica de la que careció la monarquía. Sólo después con el advenimiento de la monarquía constitucional, ésta alcanzará, igualmente, tal legitimación.

Nuestro país, desde su Constitución de 1835, consagró la denominación de República del Ecuador, apelativo que no lo utilizó en la carta política de 1830, por cuanto dejó abierta la posibilidad de unirse y confederarse “con los demás Estados de Colombia para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia” (artículo 2o.). Hecho que ha sido considerado de diversas maneras: ¿exceso de idealismo, de ingenuidad política o fue una estrategia?

En cuanto a la forma de gobierno, se estableció, esta vez desde el inicio, que el presidencialismo ecuatoriano sería alternativo además de ser popular, representativo, responsable y electivo, características que constituyen valores y principios.

Me atrevo a afirmar que los ecuatorianos no hemos dado la valoración debida a la idea republicana, marco en el cual deben organizarse y funcionar las instituciones políticas del Estado. Al respecto, me parece interesante contrastar el sentimiento republicano de juristas y pensadores franceses que han comprendido el hondo significado de que su país se constituya como una república y permanezca como tal.¹¹

VIII. SÍNTESIS FINAL

Mirando la evolución constitucional del Ecuador en lo concerniente a la reelección del presidente de la República, se puede afirmar lo siguiente: en el punto relativo a la reelección presidencial, la visión política de los constituyentes de 1830 fue acertada al buscar distanciar por dos periodos una nueva designación, cuestión que fue reiterada en las Constituciones de 1884 y en las dos liberales de 1897 y 1906. Sin embargo, el contexto histórico del siglo XIX —con su precaria institucionalidad— condenaba a estos propósitos republicanos a permanecer inaplicados.

La realidad política de nuestro medio, plagada de caudillos codiciosos del poder, determinó que los constituyentes ecuatorianos de las diversas épocas miraran con desconfianza la reelección inmediata, y, salvo la carta garciana de 1869, no hubo inclinación alguna para aceptarla. Al contrario, en dos Constituciones (de 1929 y de 1979) se eliminó toda posibilidad de reelección presidencial.

Y, por encima de esta experiencia histórica, la Constitución vigente de 2008 estableció la reelección inmediata del presidente de la República por una sola vez. Sin embargo, esta normativa no satisfacía al oficialismo que comandaba la “revolución ciudadana” para tratar de implantar una reelección indefinida utilizando el predominio mayoritario que tenían en la Legislatura.

En este estado de cosas, decíamos, el propósito que impulsó la reforma constitucional —mediante una enmienda— estuvo asegurada en la Legislatura, y para alcanzar esta finalidad se unieron la Corte Constitucional y

¹¹ En esta línea está Michel-Henry Fabre, profesor y rector honorario de la Universidad de Aix-Marseille, quien denomina a su obra *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudentia, 1984.

el Consejo Nacional Electoral, que impidieron con excusas triviales los pedidos ciudadanos de realizar una consulta popular para aprobar o negar la reelección indefinida. Estas actuaciones de los órganos de control constitucional y electoral dejaron ver la falta de independencia y de imparcialidad, no fortalecen el Estado de derecho, y resulta una ironía que la Constitución 2008 proclame en el primer artículo que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”.

Por otro lado, como se dijo en su momento, las elecciones presidenciales perderían su transparencia, pues no existiría una participación equilibrada entre los candidatos, y peor si los órganos de control electoral no van a actuar con imparcialidad; el presidente que quiera reelegirse tendrá a su disposición toda la maquinaria gubernamental, dispondrá de dinero y bienes públicos para su campaña proselitista; tampoco faltará el voto de la mayor parte del personal burocrático, obtenido bajo presiones diversas.

Todos estos aspectos negativos ya los experimentó la sociedad ecuatoriana cuando luego de la aprobación de la Constitución 2008 el presidente en funciones volvió a presentarse como candidato para, de este modo, poner en práctica los nuevos mandatos constitucionales. Asimismo, la consulta popular del 7 de mayo de 2011 (para intervenir básicamente en la función judicial) puso de manifiesto los abusos electorales en que incurrieron las autoridades gubernamentales con la anuencia del Consejo Nacional Electoral.

En suma, el Ecuador, al poseer un régimen presidencial hipertrofiado que termina anulando la separación de poderes, transita por una ruta que no es la del Estado de derecho; éste no se ha fortalecido. Es el resultado lógico de no contar con un sistema de controles, especialmente no existe el control político de la Legislatura, menos todavía el control jurisdiccional de una corte constitucional. Y, dentro de esta realidad concreta, la reelección inmediata del presidente de la República se ha manifestado como negativa, peor aún será la reelección indefinida.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARCHIVO LEGISLATIVO, *Actas de las Constituciones de la República del Ecuador y textos constitucionales*. Quito, Palacio Legislativo.
- BORJA Y BORJA, Ramiro, *Derecho constitucional ecuatoriano*, Ecuador, IV ts., sin editorial, 1979.
- GALLI, Carlo, *El malestar de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2013.

- GIMENO, Ana, *Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano*, Ecuador, Banco Central del Ecuador, Colección Histórica XVIII, 1988.
- HURTADO, Osvaldo y SALGADO, Hernán, *Dos mundos superpuestos. Ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana*, 3a. ed., Ecuador, INEDES (Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social), 1980.
- JARAMILLO ALVARADO, Pío, *La presidencia de Quito*, Ecuador, Editorial “El Comercio”, II ts., 1938.
- MONCAYO, Pedro, *El Ecuador de 1825 a 1875*, Ecuador, Casa de la Cultura Ecuatoriana, II ts., 1979.
- SALGADO PESANTES, Hernán, *Lecciones de derecho constitucional*, 4a. ed., Ecuador, Ediciones Legales, 2012.
- TOBAR DONOSO, Julio, *Desarrollo constitucional de la República del Ecuador*, Ecuador, Editorial Ecuatoriana, 1936.

REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS: EL CASO DE EL SALVADOR

René FORTÍN MAGAÑA

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Res publica*. III. *Gobierno de leyes o gobierno de hombres*. IV. *El Estado de derecho*. V. *La reelección del titular del Órgano Ejecutivo*. VI. *Conclusiones*.

I. PRELIMINAR

El tema de la reelección del titular del Poder Ejecutivo ha sido un tópico recurrente que ha demandado la atención de los constitucionalistas en casi todos los países de las Américas.

Generalmente, esa atención no les ha sido solicitada en el marco de un ambiente sereno y apacible, sino en medio del fragor de tormentosos apasionamientos políticos, en los cuales la razón suele verse reducida a un espacio constreñido.

Lo que se suponía resuelto en disposiciones expresas y terminantes sobre el particular, dictadas con vocación de permanencia, no ha sido obstáculo para que se reabra el debate, en circunstancias concretas, entre los defensores del acatamiento de las normas y los propulsores de la voluntad expansiva del poder.

Constantemente, la sociología y el derecho deben coordinar sus respectivos criterios ontológico y deontológico para la promulgación de normas justas y oportunas, con vocación no sólo de vigencia, sino de positividad. Independientemente de las circunstancias, y en virtud de la plenitud herméutica del orden jurídico, el derecho no puede eludir una respuesta para cada conflicto.

Me propongo compendiar el tema, bajo el siguiente sumario: II. Antecedentes de la República (*res publica*). III. ¿Gobierno de leyes o gobierno de hombres? IV. El Estado de derecho. V. La reelección del titular del Poder Ejecutivo. VI. Conclusiones.

II. *RES PUBLICA*

1. *Antecedentes*

El sistema republicano adoptado por los países americanos en el siglo XVIII y los inicios del siglo XIX no surgió sin respetables antecedentes.

En Grecia, Platón (427-347 a. de J. C.), cuyo verdadero nombre era Aristocles, en dos de sus más célebres diálogos trazó como una utopía los caracteres de una república aristocrática dirigida por los sabios, inspirada en el mayor bien posible, pero basada en el poder absoluto del Estado sobre los ciudadanos.¹

En el mundo político de Platón quienes deben dirigir el Estado, expedir las leyes y educar a todas las clases sociales, son los filósofos. Los militares deben vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por los filósofos, y los productores o pueblo, deben acatar las decisiones de las otras dos clases y sostenerlas económicamente, recibiendo a cambio la educación, defensa y protección y la dirección que requiere.²

Ese arquetipo tuvo extensas repercusiones históricas, con un cambio significativo de titularidad en la cúspide del poder. Si la utopía platónica concedió ese derecho a los filósofos, siglos después derivó hacia oligarquías de diferente índole, tanto civiles como militares. El modelo de organización política basado en la “doctrina de la seguridad nacional”, en tiempos de la bipolaridad, que tantos desgarramientos ocasionó, constituye un ejemplo muy ilustrativo de los extremos a que puede conducir la segmentación formal de la sociedad y el desconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y de la mujer.

En Roma, la república sucedió a la monarquía y precedió al imperio, antes de su caída final. Los fragmentos que se conservan de *La República* de Cicerón (106-43 a. J. C.) subrayan la etimología *res publica*, y, por ello, no omiten la posibilidad de un Estado popular:

Platón —dice— ofreció a nuestro deseo más que a nuestra experiencia un Estado pequeñísimo e irreal, en que, sin embargo, se pudieran ver los principios de la ciencia política; yo, en cambio, me esforzaré por aplicar aquellos

¹ Platón, *La República y las leyes*, Santa Fe de Bogotá, Compañía Editorial Continental, 1957.

² *Ibidem*, p. 3.

mismos principios no a una sombra o a un fantasma de Estado, sino a la más majestuosa república.³

Aristóteles (384-322 a. J. C.) refuta en su *Política* algunas de las concepciones de Platón, y clasifica las formas de gobierno en *puras e impuras*, siendo las primeras la monarquía, la aristocracia y la democracia, que al corromperse se convierten en la tiranía, la oligarquía y la demagogia. El estagirita hace hincapié en la virtud, como elemento indispensable para el gobierno del Estado, en cualquiera de sus formas puras.

En su clásico libro *Los seis libros de la República*,⁴ Juan Bodino (1520-1596), en el siglo XVI, conceptualizó las características del sistema republicano y del atributo de la soberanía de su época.

La república, para Bodino, consistía en “un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano”.⁵ Y la soberanía, para el mismo autor, “es el poder absoluto y perpetuo de una república”.⁶

Estas definiciones, oportunas en su tiempo, pues destacan la pluralidad y la supremacía del poder estatal, resultan ahora elementales y ambivalentes, pues, igual que Maquiavelo, fortalecían la supremacía del príncipe, y, en tal sentido, aun cuando se consideran un valioso precedente, han debido someterse a la crítica de posteriores autores y al peso de concepciones más refinadas.

Las inconmensurables aportaciones de Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y Carlos de Montesquieu (1689-1755), inyectaron con largueza sus propias concepciones a la filosofía política. El primero, en orden a la titularidad de la soberanía (democracia), y el segundo, al sistema de frenos y contrapesos (división de poderes).⁷

Por su parte, Emmanuel Kant (1724-1804), gran admirador de Isaac Newton y Juan Jacobo Rousseau, cuya obra se considera el epítome de la Ilustración —descontados los excesos de crueldad a que llegó uno de los acontecimientos más importantes de la historia moderna— se adhirió a los postulados que la hicieron posible.

Del lema de la Revolución Francesa “libertad, igualdad, fraternidad” —dice Galindo Pohl— llamado a correr el mundo como una arena destinada a derrumbar ordenamientos multiseculares, la idea del derecho de Kant

³ *Idem.*

⁴ Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, España, Tecnos, 1985.

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ En igual sentido John Locke (1632-1704), *Ensayo sobre el gobierno civil*.

contiene de modo explícito uno de ellos, la libertad, y de modo implícito las otras dos, la igualdad y la fraternidad. La igualdad es el resultado de la co-presencia de individuos de igual dignidad y titulares de igual libertad, y por lo tanto de igualdad jurídica. La fraternidad, un poco más oculta, podría descubrirse en la referencia al conjunto de condiciones que hacen posible el sistema de libertad, o sea la co-presencia de iguales libertades.⁸

Si bien estas palabras no se refieren explícitamente a la república, re-fuerzan nuestra visión de los valores que la inspiran.

Más tarde,

Los norteamericanos (John Adams, Alexander Hamilton) llamaron república a los Estados y a la federación no solamente porque no había una institución monárquica, sino también porque la suya era una democracia representativa, fundada en una separación de los poderes y en un sistema de pesos y contrapesos entre los diversos órganos del Estado.⁹

Nicola Matteucci define a la república en estos términos:

En la moderna tipología de las formas de Estado, el término *república* se opone a la monarquía: en ésta el jefe del Estado, accede al sumo poder por derechos hereditarios, mientras en la primera el jefe del Estado, que puede ser una sola persona como un colegio de más personas (Suiza), es elegido por el pueblo directa o indirectamente (a través de asambleas primarias o asambleas representativas). Sin embargo, el significado del término *república*, evoluciona y cambia profundamente en el tiempo (la cisura se produce en la era de la revolución democrática) y adquiere diversas connotaciones, según los contextos conceptuales en la que se inserta.

En las concepciones originales, la república (*res pública*) en particular la de Cicerón, se oponía no ya a la monarquía, sino a los gobiernos injustos, a los que San Agustín llamará después *magna latrocinia*.¹⁰

La Constitución de Estados Unidos (1787) y la Convención Girondina en Francia (1792) proclamaron la república y sirvieron de modelo casi universal para los países que posteriormente se autonominaron republicanos, aunque lo fueran “nominal o semánticamente”.¹¹ No es ésta todavía una

⁸ Galindo Pohl, Reynaldo, *La idea del derecho en Kant*, El Salvador, sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 2003.

⁹ Matteucci, Nicola *et al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, 1982.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹¹ Según la clasificación de Karl Loewenstein.

concepción final, como veremos adelante, pero su peso es tal que, con enmiendas y modificaciones, su núcleo está aún vigente.

Faltará todavía disolver la discrepancia entre las repúblicas democráticas y las repúblicas populares, ambas con la misma denominación genérica no obstante las diferencias capitales en el engranaje de sus respectivas organizaciones políticas. A pesar de esas diferencias, Matteucci considera que son más cuantitativas que cualitativas, pues son dos especies dentro del mismo género. Sin embargo, la unificación de criterios parece inalcanzable, excepto si la consideramos, dialécticamente, como la síntesis de una tesis y una antítesis:

El problema —dice otra vez Matteucci— es ver si la diferencia entre las repúblicas surgidas de una revolución burguesa y las repúblicas socialistas es de género o de especie, cualitativa o cuantitativa... Pero —agrega— tanto la teoría marxista como la no marxista son llevadas a destacar las diferencias: para la primera, la república socialista es un estado radicalmente nuevo, organizándose todo en vista de la realización del comunismo por medio de la dictadura del proletariado; por tanto, no hay una división de poderes, no hay una distinción entre estado y sociedad, sino una concentración de todos los poderes en manos del partido que representa la vanguardia de los trabajadores.

El pensamiento político no marxista, por su lado, destaca la ausencia en la república socialista del ideal expresado por Cicerón y por Kant, para quienes el estado republicano es sobre todo un ordenamiento jurídico para proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los regímenes autoritarios —sigue diciendo— que tienen una forma de estado republicano, lo son más de nombre que de hecho (semánticos) porque el término republicano siempre estuvo vinculado a un origen y a una legitimación popular del poder.¹²

Pues bien, desde su independencia, los pueblos americanos adoptaron el sistema republicano en contra del monárquico que existía en la metrópoli, de cuya Corona imperial se habían liberado. Eran los signos de los tiempos.¹³

La república era y sigue siendo la némesis de la monarquía. Todo su andamiaje institucional está inspirado en una idea fundamental: la limitación y la rotación del poder. Limitación en el tiempo y limitación en la titularidad gobierno. Es cierto que, con el correr de los años, a la propia

¹² Matteucci, *op. cit.*

¹³ Un intento imperial fracasado fue la actuación de Agustín de Iturbide, en México el 19 de mayo de 1822.

monarquía, divina, absoluta y hereditaria, se le fueron reduciendo sus omnímodos poderes; un ejemplo de lo cual fue la Carta Magna negociada por el rey Juan Sin Tierra con los barones ingleses el 15 de junio de 1215, y la rebelión del Parlamento encabezada por Oliverio Cronwell, que terminó en 1649 con la decapitación de Carlos I. Y cuando Luis XVI, en Francia, quiso compartir el poder convocando a los Tres Estados, ya fue tarde. Todos conocemos la forma cruenta en que terminó su reinado.

Con esos antecedentes, llegamos a las concepciones usuales y actuales de los términos a los que nos hemos venido refiriendo:

Monarquía: “Organización del Estado en la que la jefatura y representación supremas son ejercidas por una persona que, a título de rey, ha recibido el poder por vía hereditaria y puede transmitirlo del mismo modo”. Variantes de la monarquía son la absoluta, la liberal, la parlamentaria y la representativa, de fácil comprensión.

República: “Organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el parlamento para un período determinado”.¹⁴

En esta última definición hace falta el componente de la división de poderes, como característica esencial de la república democrática y representativa, pero su última frase “para un período determinado”, nos da pie para reafirmar nuestra aproximación al tema de la república: los gobernantes ejercen el poder por un periodo predeterminado.

2. *Plazo*¹⁵

Como puede apreciarse en los cuadros que aparecen en las páginas subsiguientes, en la República de El Salvador los plazos para el ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo han variado: cuatro y cinco años en las Constituciones federales; y en las unitarias dos años en las de 1841 y 1871; cuatro años, en las de 1824, 1864, 1872, 1880, 1883, 1886 y 1945; cinco años en las de 1962 y 1983, y seis años, en las de 1939 y 1950.

Esa variación en los plazos ha obedecido, en algunos casos, al déficit de deliberación para establecer el término adecuado, y en otros, a las veleidades de los gobernantes. En el numeral IV del presente compendio me extiendo sobre el tema.

¹⁴ *Diccionario de la lengua española*.

¹⁵ Modificación de Erika Saldaña Rodríguez, por la cual el numeral “2. Cláusulas pétreas” de la versión original pasó a ser el numeral “4. Cláusulas pétreas” de la versión actualizada, precedida de “2. Plazo” y “3. Ampliación de plazo”, N. del E.].

Casos similares a los anteriores se han producido en casi todos los países de América Latina; y aún países cuyo bien ganado prestigioso de solidez democrática hacía que parecieran inmunes a estas eventualidades se vieron en el caso de reformar sus Constituciones para abrirle paso a una segunda, tercera y hasta una cuasi vitalicia presidencia.

El 26 de febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la convocatoria a un referendo que hubiera permitido un tercer periodo al presidente. Los casos pueden multiplicarse, pero con lo dicho y lo que todos sabemos, el punto de la reelección del titular del Órgano Ejecutivo se ha vuelto tan frágil, que a pesar de prohibiciones expresas constituye un verdadero desafío para los juristas.

3. Ampliación del plazo

¿Qué deducimos de todo esto? ¿En realidad es el derecho una simple superestructura tan dócil al vaivén de fuerzas más profundas? O, a la inversa, ¿es capaz de imponer “puertas al campo”?, como diría Octavio Paz.

Caben aún muchas preguntas: si un país cuenta con un presidente excelente, ¿por qué truncar sus potencias creadoras? Al revés: si el titular de su Poder Ejecutivo lleva su país a la ruina, ¿por qué alargar su mandato? Si la soberanía radica en el pueblo, ¿no puede él acomodar su criterio a las circunstancias imperantes? ¿Puede hacerlo libérrimamente o a través de los cauces preestablecidos? Éstas y otras cuestiones surgen de inmediato en relación con el tema de la reelección.

4. Cláusulas pétreas

Algunas Constituciones contienen “cláusulas pétreas”, mediante las cuales se pretende preservar los sistemas de gobierno por ellas estructurados.

Si bien no es este el lugar para profundizar sobre dichas cláusulas, cabe señalar que ellas son motivo de hondas discusiones entre los constitucionalistas.

Para unos, es inaceptable congelar disposiciones vinculantes para las generaciones del futuro, ya que el elemento “pueblo” de entonces, como soberano, tendrá como hoy, la facultad de decidir su propio destino y la forma de gobierno que le convenga.

Para otros, dichas disposiciones, que determinan la estructura fundamental del Estado y su forma de gobierno, deben preservarse por ser esen-

ciales para la continuidad del sistema y para afirmar la seguridad jurídica como uno de los valores del derecho.

En la República de El Salvador, las cláusulas pétreas aparecen establecidas en el artículo 248, inciso último, de su Constitución (1983), que dice: “No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la república y a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República”.

5. *Alternabilidad en el ejercicio de la presidencia*

[En la Constitución salvadoreña existen al menos cinco disposiciones adicionales a la cláusula pétrea antes señalada, referente a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república. Estos son los artículos 75, ordinal 4; 88; 131, ordinal 16; 152, ordinal 1, y 154, de la Constitución.

El artículo 75, ordinal 4, establece que “Pierden los derechos de ciudadano: 4o. Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin”. Es decir, la Constitución establece una sanción a las personas que promuevan la reelección presidencial; con base en el artículo 174, inciso 1, y 182, ordinal 7, la Sala de lo Constitucional es la autoridad competente para conocer las causas de suspensión de derechos de la ciudadanía].¹⁶

En cuanto a la alternabilidad del titular del Órgano Ejecutivo (presidente de la República), el artículo 88 de la carta magna establece: “La alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de las formas de gobierno y sistema político establecido. La violación de esta norma obliga a la insurrección”.

La voz oficial de El Salvador en sus comentarios sobre la Constitución expresó en su momento lo siguiente: “Un autor ha dicho que no hay Derecho Constitucional sino Historia Constitucional”. Reynaldo Galindo Pohl, en el discurso que como presidente de la Asamblea Constituyente que decretó la ley suprema de 1950 pronunció en la sesión inaugural, dijo que en nuestras Constituciones anteriores hay

...principios todavía aprovechables que claman por una eficacia hasta hoy discontinua y permanentemente amenazada. Hay en ellos un legado de nuestros padres, que ninguna iconoclastia tendría, como fruto, derecho a irrespetar. Hay mucho que destruir; pero hay que destruir lo que ya no tiene savia

¹⁶ [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

para la vida. Y hay que ayudar a lo que nace, a lo que está en gestación. Digamos el responso a lo que se va, con respeto, con el sentido de una Nación que la forman los que dejaron la vida ofreciéndonos la permanencia objetiva de su pensamiento, y los que hoy se afanan por construir. Se requiere firmeza para enterrar aquello que es objeto de cariño pero que ha terminado su misión histórica.¹⁷

Por su parte, la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución de 1983 dice escuetamente al respecto

La comisión estimó que los procedimientos para reformar la Constitución contenidas en la de 1962 eran demasiado rígidos por cuanto exigen la aprobación por dos asambleas legislativas y una Asamblea Constituyente. A fin de hacerla más flexible, acordó la Comisión que la reforma pudiera efectuarse en votaciones calificadas de dos tercios por dos asambleas legislativas, al par que declaran irreformables los artículos relativos a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la república y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.¹⁸

Con mayor precisión, las Constituciones de otros países distinguen entre enmienda, revisión y reforma, cada caso con su respectivo procedimiento.

[En el caso que una persona llegue a ocupar inconstitucionalmente la silla presidencial, el artículo 131, ordinal 16, impone a la Asamblea Legislativa el deber de desconocer como presidente a esta persona. Así, la disposición señala que

Corresponde a la Asamblea Legislativa: 16o. Desconocer obligatoriamente al Presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un Presidente Provisional.

Por su parte, el artículo 152, ordinal 1, establece una prohibición para presentarse como candidato a la presidencia a la persona que haya desempeñado el cargo de presidente por más de seis meses *en el periodo inmediato anterior*. Aunque pareciera que el sentido de las palabras es claro, y en la claridad no cabe interpretación, la referencia al periodo temporal ha sido el motivo utilizado por los entusiastas de la reelección presidencial para justi-

¹⁷ Comisión Coordinadora para el sector de justicia (V. T. E), Talleres UCA, t. III, 1993.

¹⁸ El texto final expresó que en la primera Asamblea Legislativa bastaba la mayoría absoluta (artículo 248).

ficar dicha situación. Así, el artículo 152, ordinal 1, manifiesta: “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1o. El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”.

Finalmente, el artículo 154 señala que “El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones *ni un día más*”. Con una tajante y definida consecuencia, la Constitución busca defenderse a sí misma de hechos arbitrarios que van en contra de los principios republicanos que la sustentan.

Una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales antes expuestas nos lleva a concluir que la reelección presidencial inmediata en El Salvador se encuentra prohibida por la carta magna, *obligando a la insurrección, despojando de los derechos de ciudadanos a quienes la promuevan e imponiendo la obligación a la Asamblea Legislativa de desconocer a la persona que ocupe inconstitucionalmente el cargo*. La persona que deje el cargo de presidente de la República en el periodo inmediato anterior no podrá ser presidente *ni un día más*].¹⁹

III. GOBIERNO DE LEYES O GOBIERNO DE HOMBRES

La interrogante de la ciencia política acerca de cuál es el mejor gobierno, si el de las leyes o el de los hombres, tiene larga data. En el diálogo denominado “El político o del reinado”, Platón hace discutir sobre el tema a Sócrates con un extranjero llegado a Atenas. Luego de una profunda discusión, el extranjero resume así su preferencia:

Lo mismo sucede con los gobiernos. El más completo y único verdadero será aquel en que se encuentren jefes instruidos en la ciencia política, no sólo en la apariencia sino en la realidad, sea que reinen con leyes o sin leyes, con la voluntad general o a pesar de esta voluntad, y ya sean ricos o pobres; porque ninguna de estas cosas añade ni quita nada a la perfección de la ciencia.

Sócrates responde a esa aseveración: “En todo lo demás, extranjero, tu lenguaje me parece muy exacto; pero eso de gobernar sin leyes es lo que no puedo escuchar en silencio”.²⁰

¹⁹ [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

²⁰ Platón, *Diálogos*, México, Compañía Editorial Continental.

Los argumentos del extranjero nos hacen evocar lo que en su tiempo se llamó “el despotismo ilustrado”, en el cual el gobernante vertía toda su sabiduría sobre un pueblo subyugado. Norberto Bobbio nos recuerda sobre el particular el siguiente pensamiento de Kant:

...un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre sobre los hijos, es decir un gobierno paternalista (*imperium paternale*), en el que los súbditos, como hijos menores de edad que no pueden distinguir lo que les es útil o dañoso, son constreñidos a comportarse tan sólo pasivamente, para esperar que el jefe de Estado juzgue la manera en que ellos deben ser felices, y esperar lo que por su bondad él quiera, *es el peor despotismo que pueda imaginarse*.²¹

Arribando a la contemporaneidad, detengámonos en las aseveraciones que sobre este tema hace el profesor Eduardo Novoa Monreal en su obra *El derecho como obstáculo al cambio social*:

A nuestro juicio, la nota más deprimente (del Derecho) reside en que los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que llega, en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste. Desde hace años nos inquieta comprobar *que el derecho ha perdido la vitalidad que debía serle propia* y que empieza a cargar como un peso muerto sobre el desarrollo y avance de las estructuras sociales.²²

En su argumentación, el profesor Novoa Monreal desliza una frase, que a nuestro juicio lo libera de su escepticismo: “el derecho ha perdido la vitalidad que debía serle propia...”. La solución, entonces, no consiste en negar la virtud del derecho, sino en dotarlo de vitalidad por medio de los mecanismos más ágiles posibles para ponerlo al día frente a los requerimientos de la realidad. Tampoco consiste en sustituirlo por el arbitrio personal de los gobernantes.

En teoría, pudiéramos aceptar que el gobierno de los hombres es mejor que el gobierno de las leyes, con dos condiciones: una: el jefe de Estado tendría que ser un estadista prudente, audaz, benevolente, omnisciente, omni-

²¹ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Santa Fe de Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1993. Cita de Emmanuel Kant, “Escritor políticos y de filosofía de la historia y de derecho”.

²² Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, 1975.

competente, atinado, visionario, cauteloso, sagaz, respetuoso y valiente. Y dos: que fuera eterno; porque si no “después de mí, el diluvio”.

Como no es posible encontrar un hombre con esas cualidades, tenemos que conformarnos con un segundo mejor gobierno, en el que las normas jurídicas procuren imitar las características mencionadas.

La literatura sobre este particular es abundante. Pero, puestos a opinar sobre el tema, no vacilo en adherirme a la tesis que prioriza “el gobierno de las leyes”, germinal del Estado de derecho.²³

IV. EL ESTADO DE DERECHO

1. *Tipología de la democracia*

Sobre el concepto de democracia sólo diré que su mejor definición la expresó el presidente de Estados Unidos Abrahan Lincoln en su célebre oración de Gettysburg, que por conocida no repetiré. Sin embargo, es necesario hacer algunas especificaciones de las cuales surgen tres tipos de democracia:

- Democracia directa.
- Democracia participativa.
- Democracia representativa.

La primera, en rigor, sólo era posible en los pequeños estados helénicos, en donde el pueblo podía expresarse en el ágora. Con posterioridad, se ha tratado de replicar este tipo con grandes multitudes subyugadas por líderes carismáticos. Sin embargo, es de reconocer que la tecnología y la informática contemporáneas abren sobre el particular insospechadas posibilidades.

Ahora bien, como ha demostrado Gustavo Le Bon en su libro *La psicología de las muchedumbres*, en ellas el pensamiento individual se disuelve para dar paso al pensamiento colectivo que se homogeniza y tiende a actuar hasta extremos inconcebibles bajo el embrujo de los caudillos, quienes, a fin de cuentas, invierten a favor de ellos la titularidad de la soberanía.

Aunque a la democracia participativa pudieran hacérsele similares observaciones a las del tipo anterior, cabe aceptar que, para determinados casos, específicamente señalados en la Constitución, el plebiscito y el referéndum pueden tener aplicación. La Constitución de El Salvador remite a una consulta popular el proyecto y las bases de la unión centroamericana,

²³ En mi libro *Temas filosóficos, jurídicos y políticos* abundo sobre este tema.

total o parcial, en forma unitaria, federal o confederada, con base en el artículo 89, inciso 3.

No siendo posible la democracia directa, en la democracia representativa el pueblo expresa su criterio a través de mandatarios denominados diputados o senadores, según el caso. El modelo representativo, que es el imperante en la mayoría de los Estados americanos, es el establecido en la república unitaria de El Salvador, cuyo artículo 85 de la vigente Constitución dice: “El gobierno es republicano, democrático y representativo”. Es esta clase de democracia la que posibilita la construcción del Estado democrático constitucional de derecho.

2. Estado democrático constitucional de derecho

Para los cultores del positivismo, con base en el ordenamiento jurídico, el cumplimiento de las leyes bastaría para calificar a un Estado con el cognomento “de derecho”. Si así fuera, todo Estado sería Estado de derecho.

Pero el Estado de derecho no es un Estado genérico. Es un modelo de organización política específico que ha de reunir determinadas características para hacerse acreedor a ese título. En el perfil de un Estado de derecho, en la actualidad, deben confluír las siguientes especificaciones:

- Soberanía popular.
- Sufragio universal y pluralismo político.
- Orden constitucional y sometimiento a la ley de gobernantes y gobernados.
- División de poderes.
- Régimen de libertades.
- Respeto a los derechos fundamentales del hombre y de la mujer.
- Respeto a la naturaleza.
- Transparencia y acceso a la información pública.

En el Estado de derecho se conjugan las conquistas más importantes de la civilización, en particular el pensamiento de Rousseau (soberanía popular) y el de Montesquieu (división de poderes) y de todos los autores que prestan fundamento al régimen de libertades, al respeto a los derechos fundamentales y a las otras características que lo han enriquecido con el transcurso del tiempo.

Obviamente, frente a este modelo se perfilan otros sistemas no sólo distintos, sino contrarios, basados especialmente en el pensamiento de Hegel,

Feuerbach, Marx, Engels y todos los autores que prestan su base a la construcción del socialismo real.

Respetamos académicamente todos los criterios; pero nos adherimos firmemente al modelo del Estado democrático constitucional de derecho, el mejor que a nuestro juicio y en este minuto de la historia ha inventado la civilización. Ya vendrán, en su día, nuevos perfeccionamientos; pero —esperamos— alumbrados siempre por los tres grandes valores que guían al derecho: la justicia, la libertad y el orden.

V. LA REELECCIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO EJECUTIVO

1. *Consideraciones generales*

Como decíamos en un apartado anterior de este compendio, la variabilidad de plazo del ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo y su reelección ha obedecido, en unos casos, a falta de discernimiento para establecer el término adecuado, y, en otros, a la avidez de poder de los gobernantes.

Con todo, la falta de determinación de un plazo constante es, en algunos casos, comprensible. Las circunstancias de tiempo y lugar se imponen. Es posible, sin embargo, formular algunos comentarios basados en el sentido común.

Un plazo de dos años —por ejemplo— es inaceptable, a menos que apuradas circunstancias históricas lo impongan como transición en un determinado y grave conflicto de las fuerzas sociales.

El plazo de cuatro años es bastante común, pero resulta insuficiente para un ejercicio ejemplar, y porque las actividades electorales de entrada y salida lo reducen aún más. Cinco años, mejora esos inconvenientes.

A mi juicio, seis años es el plazo más adecuado, porque disminuye los inconvenientes mencionados y concede al gobernante el invaluable componente del tiempo para realizar su obra, y no es demasiado largo para soportar el peso muerto de un mal gobernante.

Sobre la reelección inmediata, algunos países aceptan hoy, como cosa natural, la reelección por un solo periodo. El caso de Estados Unidos —para citar uno— adopta esa solución, que no es *ipso jure*, sino bajo el escrutinio del voto popular. Otros países, como El Salvador, dados sus antecedentes históricos, tienden a no aceptar una reelección inmediata.

Reelección no inmediata. El criterio uniforme sobre el particular —con notables excepciones— es el de aceptar este tipo de reelección. La Constitución de El Salvador no impide este tipo de reelección.

Sobre la avidez de poder de los gobernantes, mi único comentario es adherirme, con vehemencia, a las consideraciones que al respecto formula Karl Loewenstein:

El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder.²⁴

2. *La reelección del titular del Órgano Ejecutivo en El Salvador*

Como decíamos anteriormente, el plazo para el ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo en El Salvador ha sido muy variable, y en cuanto a esa variabilidad nos remitimos a lo arriba expresado.

El 17 de diciembre de 1823, la Asamblea Nacional Constituyente de los “Estados Federados de Centroamérica” dictó las bases de lo que sería la Constitución del nuevo Estado. Dichas bases ordenaban que “debían guiar a los pueblos hacia el sistema de gobierno que había precedido la creación del nuevo orden social”. Ahí se establecía que “el gobierno era republicano, representativo y federal”.

Para una información más completa sobre el particular hemos diagramado el siguiente cuadro:

CONSTITUCIONES FEDERADAS DE EL SALVADOR ESTADO FEDERADO

<i>Fecha</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>Elección y reelección</i>
República Federal de Centroamérica 22 de noviembre de 1824. Integración por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Reformada el 13 de febrero de 1835. Colapsó en 1838.	Popular, representativa, federal. Artículo 8o.	4 años, reelegido por una vez.

²⁴ Loewenstein, Karl, *op. cit.*

<i>Fecha</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>Elección y reelección</i>
Estados Unidos de Centro América. 27 de agosto de 1898. Integrada por Honduras, Nicaragua y El Salvador.	Democrático y representativo. Artículo 14	4 años Sin reelección inmediata. Artículo 97
República de Centroamérica, inte- grada por Guatemala, El Salvador y Honduras. 9 de septiembre de 1921.	Republicano, popular, representativo y responsable. Artículo 68	Consejo Federal 5 años Reelección: no inmediata. Artículo 99

3. *Seis casos de patología constitucional en El Salvador*

Si bien son más los casos que pudieran mencionarse, me basta para este compendio, con referirme a seis de ellos. Ahí se comprobará, una vez más, que no hay nada nuevo bajo el sol. [El más reciente, el caso del actual presidente-candidato a presidente de la República Nayib Bukele].^{25*}

A. *Presidente de la República Rafael Zaldívar*

Constitución de 1880, artículo 131 transitorio inciso primero: “*Por esta sola vez* la Asamblea Nacional Constituyente elegirá y posesionará directamente al Presidente de la República para el primer período constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los tres designados a que se refiere la fracción 7 del artículo 69”.

B. *Presidente de la República Maximiliano Hernández Martínez*

Constitución de 1939, artículo 91, inciso 3:

Excepcionalmente, y por exigirlo así los intereses nacionales, el ciudadano que habrá de ejercer la Presidencia de la República del primero de marzo del corriente año hasta el primero de enero de 1945, según esta Constitución será electo por los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, sin que *por esta única vez* tengan aplicación las incapacidades a que se refiere el artículo 94.

²⁵ * [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.]

C. *Presidente de la República Maximiliano
Hernández Martínez*

Reforma de 1944:

Artículo 77. Cuando las necesidades del país así lo exijan, la Asamblea Nacional Legislativa podrá conceder al Presidente de la República, por tiempo determinado facultades extraordinarias para resolver discrecionalmente los problemas económicos, políticos y sociales que se presentaren, y dictar las disposiciones que las circunstancias reclamen.

Artículo 90. Por convenir a los intereses públicos que se mantenga el ritmo y orientación que se les ha marcado a los asuntos del Estado desde hace algún tiempo; y para satisfacer las necesidades del actual conflicto bélico internacional, lo mismo que para la mejor solución de los problemas de orden político, económico y social que surgirán en la post guerra, solución que debe asegurar la tranquilidad y paz sociales, el ciudadano que deberá ejercer, conforme esta Constitución, la Presidencia de la República desde el primero de marzo del corriente año, hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, será designado por los Diputados de la actual Asamblea nacional Constituyente. En este período que se fija no tendrá aplicación lo dispuesto en el artículo siguiente, ni surtirán efecto legal el inciso próximo anterior ni las incapacidades contenidas en el artículo 94 del presente Estatuto constitucional.

D. *Presidente Salvador Castañeda Castro*

Reformas constitucionales de 1945, decreto 251:

Artículo 5o. El Presidente y Vice-Presidente de la República electos en los comicios de este año, concluirán su período constitucional el 1o. de marzo de 1949.

Por medio de este decreto se amplió arbitrariamente el período del Presidente de la República.

E. *Constitución de 1962*

Una nueva Constitución reprodujo la Constitución de 1950, con dos pequeños cambios, que permitieron el acceso al poder, prohibido hasta entonces, al presidente provisional doctor Rodolfo Eusebio Córdón, y al presidente titular, coronel Julio Adalberto Rivera, abanderado del nuevo partido

oficial. Para ello invocó a Sieyès, proclamando que “el poder constituyente lo puede todo”.

El epílogo del primer caso fue la revolución que, capitaneada por el general Francisco Menéndez, derribó al presidente Zaldívar. El final del segundo y tercer caso culminó con la “Huelga de brazos caídos”, que el 9 de mayo de 1944 provocó la renuncia del presidente Hernández Martínez.

El cuarto caso provocó el levantamiento militar que derrocó al presidente Castañeda Castro, a quien sustituyó el “Concejo de Gobierno Revolucionario”.

El quinto caso no tuvo “mejor suerte”. La Constitución de 1962 fue derogada por la de 1983, después de que en 1979 una rebelión militar derrocara al general Carlos Humberto Romero, el último de la cadena militar que gobernó a El Salvador por medio siglo. Lo sustituyó la “Junta de Gobierno Revolucionaria”.

*F. Presidente Nayib Bukele y una ilegítima Sala de lo Constitucional
que avaló la reelección presidencial*

La más reciente distorsión al principio constitucional de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y en los valores republicanos es la pretensión de reelección presidencial de Nayib Bukele, quien fue investido como presidente de la República de El Salvador el 1o. de junio de 2019, por un periodo de cinco años.

El 15 de septiembre de 2022, en plena celebración del Día de la Independencia, y luego de tres años de mandato, Nayib Bukele decidió desafiar a la Constitución misma anunciando su candidatura presidencial a pesar de que seis disposiciones constitucionales prohíben la reelección presidencial inmediata.

Esta decisión de presentarse como candidato a la reelección fue precedida por una “resolución” de una ilegítima Sala de lo Constitucional, impuesta por la bancada legislativa oficialista el 1o. de mayo de 2021; en dicho documento se estableció, luego de diversos malabares jurídicos que intentaron justificar la decisión, que la reelección presidencial inmediata supuestamente está permitida en El Salvador.

Y esa decisión de convertirse en un candidato a una reelección inconstitucional fue avalada por un Tribunal Supremo Electoral ausente, que decidió no ejercer como máxima autoridad en materia electoral y autorizar

—sin decir mucho— la participación de Nayib Bukele como candidato en las elecciones del 4 de febrero de 2024].²⁶

VI. CONCLUSIONES

- 1) El régimen republicano impone límites al poder tanto en el tiempo como en el ámbito organizacional del Estado (división de poderes).
- 2) El gobierno de las leyes es siempre superior al gobierno de los hombres.
- 3) El Estado democrático constitucional de derecho es, hasta hoy, el mejor sistema político creado por la civilización.
- 4) Los procedimientos de reforma constitucional deben ser razonablemente flexibles.
- 5) El término ideal para el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo es de seis años, sin reelección inmediata.
- 6) Es aceptable la reelección inmediata por una sola vez, previamente establecida, especialmente en aquellos países cuyos plazos para el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo son breves.
- 7) La reelección no inmediata es doctrinalmente aceptable.
- 8) La reelección inmediata arbitraria es completamente inaceptable. Menos aún por tiempo indefinido.
- 9) [La reelección presidencial inmediata está prohibida en El Salvador, así sea supuestamente avalada por una ilegítima Sala de lo Constitucional y un Tribunal Supremo Electoral ausente, instituciones dobladas al gobierno de turno. Aun si toda la población salvadoreña aclamara una reelección, en un gobierno de leyes y en un gobierno de la actual Constitución de la república, la reelección presidencial sigue estando prohibida].²⁷

Termino renovando mi fe en el imperio del derecho, no sólo por razones axiológicas, sino por motivos prácticos: sin un orden justo, libre y ordenado, es imposible el desarrollo de El Salvador.

²⁶ [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

²⁷ [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

LOS LÍMITES DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Toni JAEGER-FINE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia de los límites al mandato presidencial en los Estados Unidos de América*. III. *La Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América*. IV. *El continuo debate sobre los límites del mandato*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo describe los límites del mandato presidencial en los Estados Unidos de América. La cuestión es interesante tanto por su evolución histórica como por la controversia continua alrededor de la misma. La Constitución en su versión original no contiene ningún límite expreso sobre el número de periodos que puede servir un presidente, aunque el tema fue debatido en la Convención Constitucional. Los primeros presidentes siguieron el patrón de retirarse después de servir dos periodos en el cargo; la presidencia de dos periodos fue parte del mobiliario hasta la elección para un tercer mandato por el presidente Franklin Delano Roosevelt en 1940. El nombramiento de Roosevelt en el Poder Ejecutivo llevó a la ratificación de la Vigésima Segunda Enmienda, para limitar a los presidentes a ser elegidos hasta dos veces en el cargo. A pesar del lenguaje relativamente sencillo, la correcta interpretación de la Vigésima Segunda Enmienda es aún poco clara. La cuestión de la existencia de una regla que limite los mandatos presidenciales es prudente y adecuada, pero todavía es motivo de gran controversia y debate.

La segunda parte de este ensayo trata sobre la historia temprana de los límites del mandato presidencial en los Estados Unidos de América desde la Convención Constitucional a la Presidencia de Franklin Delano Roosevelt.

* Assistant. El autor agradece especialmente a Martha Linares por traducir del inglés al español este texto, y a Imer B. Flores por la revisión técnica de la traducción.

La tercera parte presenta una discusión sobre la aprobación de la Vigésima Segunda Enmienda, así como el desacuerdo sobre su significado y su interpretación. La cuarta parte enmarca el debate histórico y moderno sobre la cuestión de los límites al mandato presidencial.

II. HISTORIA DE LOS LÍMITES AL MANDATO PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1. *La Convención Constitucional*

La historia de la Convención Constitucional y del documento que surgió de la deliberación de los Padres Fundadores, y que se convirtió en la Constitución de los Estados Unidos de América, están llenos de debate y negociación. Virtualmente cada elemento de la Constitución es un producto del compromiso, y el tema de los límites al periodo presidencial no es la excepción.

En sus deliberaciones sobre la duración del servicio y la reelegibilidad del jefe del Ejecutivo, los Padres Fundadores tuvieron que sopesar los intereses en cuestión. En particular, ellos

[B]uscaron balancear la necesidad de energía y estabilidad en el ejecutivo (de esta manera sugirieron una elongación mayor a uno o dos años que era lo que duraban la mayoría de los gobernantes en aquel tiempo), con el temor de que un periodo demasiado largo llevara a la excesiva concentración del poder. El tema de la reelección era también influenciado por el temor a la tiranía: ¿llevaría una reelección interminable a una dictadura o monarquía? Este tema fue más complicado de lo que se esperaba debido a que la mayoría de los delegados esperaban que el presidente fuera electo por el congreso. De haber sido así además de reelegible, temían que el titular gastaría mucho de su tiempo y energía en los planes para asegurar su reelección, y que esto afectaría negativamente la meta de separación de poderes y de pesos y contrapesos en las esferas del gobierno. ¿Se volvería el ejecutivo demasiado dependiente del congreso?¹

Dos borradores tempranos de la Constitución, conocidos como los planes de Virginia y New Jersey, respectivamente, requerían que el jefe del Ejecutivo fuera elegible solo por un periodo, pero no contemplaban cuál

¹ Thomas H. Neale, *Presidential and Vice Presidential Terms and Tenure*, CRS Report for Congress, 23 de agosto de 2004, pp. 1 y 2, disponible en: www.fas.org/sgp/crs/misc/R40864.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

debía ser el término. Los delegados inicialmente aprobaron un periodo único de siete años, sin posibilidad de reelección. El término propuesto se redujo después a seis años, y se suprimió la prohibición del servicio adicional. La propuesta de un periodo de siete años fue posteriormente restaurada. Después en la Convención, el Comité de Asuntos Pendientes presentó un reporte que proveía un periodo de cuatro años, sin límites en el número de periodos que podrían buscarse. Opositores intentaron sin éxito restablecer el requisito del periodo único, pero el periodo de cuatro años, con reelección ilimitada, permaneció en el proyecto definitivo.²

En el momento de la ratificación, muchos de los principales estadistas argumentaron que la falta de un límite obligatorio en el nombramiento presidencial era un defecto peligroso en la Constitución. Por ejemplo, Richard Henry Lee consideró la falta de límite presidencial como “la más alta y peligrosa oligarquía”.³ Por otro lado, tanto Thomas Jefferson como George Mason hablaron a favor de los límites de la reelección presidencial, porque, como dijo Mason, “Nada es tan esencial para la conservación de un gobierno republicano como una rotación periódica”.⁴ Thomas Jefferson opinó que “De no darse un término al servicio del Magistrado en Jefe por la Constitución, o impuesto por la práctica, su oficina, nominalmente por cuatro años, sería de hecho de por vida”.⁵

El mandato presidencial de cuatro años fue seleccionado al final y sin limitación en cuanto a la reelección. Lo anterior, con la finalidad de darle al presidente tiempo suficiente para realizar sus proyectos mientras no sea un peligro para el pueblo. Como escribió Alexander Hamilton en *El federalista* núm. 71: “En tanto que, por una parte, la permanencia de cuatro años contribuirá a la firmeza del ejecutivo en un grado apreciable, que hará de ella un elemento valioso en la organización de ese poder, por otra es insuficiente para justificar alarma alguna por la libertad pública”.⁶ Hamilton

² *Ibidem*, p. 2.

³ Richard Henry Lee, “Letter to Edmund Randolph dated 16 October 1787”, en Richard Henry Lee, *The Letters of Richard Henry Lee*, James C. Ballagh ed., vol. 2, New York, Macmillan Co., 1911, p. 455. Véase también “Letter to Edmund Pendleton dated 12 May 1776”, en *ibidem*, vol. 1, p. 191; y *Letters from the Federal Farmer to the Republican*, Walter H. Bennett ed., Alabama, The University of Alabama Press, 1978, pp. 72-75 y 86.

⁴ George Mason en Jonathan Eliot (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on Adoption of the Federal Constitution*, vol. 3, Washington, D. C., Government Printing Office, 1836, p. 485.

⁵ Thomas Jefferson, “Reply to the Legislature of Vermont” (1807), en *The Writings of Thomas Jefferson*, Memorial Edition (ME) Lipscomb y Bergh (eds.), vol. 16, 1903-04, p. 293.

⁶ Alexander Hamilton, “Federalist núm. 71”, en Alexander Hamilton *et al.*, *The Federalist Papers*. (hay versión en español: Alexander Hamilton, “El federalista, 71”, en Alexander Ha-

argumentó que la imposición de límites al periodo presidencial removería incentivos para que el presidente hiciera lo que es mejor para la nación:

Entre otros perjudiciales resultados, la exclusión disminuirá los alicientes para conducirse correctamente. Son pocos los hombres cuyo celo en el desempeño de su deber no decrecería mucho más en el caso de saber que en un momento dado deberían renunciar a las ventajas provenientes de un puesto público, que si se les permitiera abrigar la esperanza de *lograr* que continúen mediante el hecho de *merecerlas*.⁷

De acuerdo con Hamilton, los presidentes deberían poder buscar la reelección, sujetos sólo a la aprobación de los votantes basados en su desempeño previo. En “El federalista núm. 72”, Alexander Hamilton dijo lo siguiente acerca de la reelección del presidente en apoyo a la omisión de la limitación al término en el periodo presidencial dentro del proyecto de Constitución:

A la duración fija y prolongada agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido, y para dar a la comunidad tiempo y reposo en que observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos. La segunda es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo.

Nada parece más plausible a primera vista, ni resulta más infundado al reconocerlo de cerca, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y se ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para en seguido excluirlo de ellas, bien durante un periodo limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables.⁸

Con su humor característico, Hamilton también expresó cierta preocupación de que muchos expresidentes serían una distracción para el país:

milton *et al.*, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 306) (Para las referencias al español nos apoyamos en esta edición.)

⁷ Alexander Hamilton, “El Federalista, 72”, en *loc. cit.*, p. 308.

⁸ *Idem.*

¿Es creíble que la paz de la comunidad o la estabilidad del gobierno resultarán favorecidas por el hecho de que media docena de hombres, con influencia bastante para haberse elevado hasta el sitio de la magistratura suprema, ambularan entre el pueblo como fantasmas, suspirando por una posición que estarían condenados a no recuperar jamás?⁹

Hamilton había identificado numerosas desventajas que se derivan de la imposición de límites al mandato presidencial. En primer lugar, un presidente que está excluido de solicitar nuevamente su puesto se ve limitado en su capacidad para trabajar y por la falta de deseo de actuar de tal manera que incentive a los votantes a reelegirlo. Hamilton lo describió como la disminución de “los alicientes para conducirse correctamente”.¹⁰ En segundo lugar, un presidente que no enfrenta la reelección puede verse tentado a usurpar los privilegios del puesto para obtener ganancias políticas.¹¹ La tercera y cuarta desventaja identificadas por Hamilton se refieren a los beneficios de la experiencia que gana un presidente en ejercicio: Hamilton argumentó que es en beneficio de la nación aprovechar las capacidades de mayor liderazgo alcanzadas por aquellos que ya han tenido experiencia como jefes del Ejecutivo, lo cual puede ser particularmente importante en tiempos de crisis.¹² Finalmente, Hamilton argumentó que los límites crean un patrón de inestabilidad transitoria.¹³

2. *Primeras prácticas*

A pesar de la ausencia de límites en servicio presidencial en la Constitución, la práctica de un límite de dos periodos se convirtió en una tradición temprana. El primer presidente de la nación, George Washington, se retiró después de servir dos periodos de cuatro años. A menudo se le atribuye la sugerencia de no competir para un tercer mandato en el cargo, que él entendió sería una convención, extraída de la preocupación sobre el poder que puede acumular un antiguo jefe del Ejecutivo. Sin embargo, la moderación de Washington parece más motivada por intereses personales que institucionales. Como dijo en su discurso de despedida de 1796: “cada día el peso creciente de los años me aconseja que la sombra de la jubilación es

⁹ *Ibidem*, p. 309.

¹⁰ *Ibidem*, p. 308.

¹¹ *Ibidem*, pp. 308 y 309.

¹² *Ibidem*, pp. 309 y 310.

¹³ *Ibidem*, p. 310.

tan necesaria para mí como será bienvenida”.¹⁴ Con independencia de su motivación, “la negativa de Washington a postularse para un tercer mandato —a pesar del entusiasmo político y popular para continuar en servicio— ayudó a la nación a alejarse claramente de la monarquía y estableció *de facto* un límite de dos periodos para permanecer en el servicio presidencial”.¹⁵ Ciertamente, “hasta que Franklin Roosevelt buscó un tercer periodo en 1940, la abstención de Washington había servido a la estipulación de una norma constitucional no escrita conforme a la cual los presidentes no deberían buscar más de dos periodos”.¹⁶

Los presidentes James Madison y James Monroe siguieron el ejemplo de Washington al retirarse después de servir dos periodos, al igual que Jefferson, quien expresó su preocupación acerca de la “reelección perpetua” de un presidente, tan pronto como en 1788.¹⁷ Cuando se le solicitó postularse para un tercer mandato en 1807, Jefferson declinó, al afirmar que “debería involuntariamente ser la persona quien, al hacer caso omiso del precedente sólido establecido por un predecesor ilustre, debería proporcionar el primer ejemplo de prolongación más allá del segundo periodo presidencial”.¹⁸ Al anticipar lo que se convertiría en la Vigésima Segunda Enmienda, Jefferson también dijo:

El general Washington estableció el ejemplo de retiro voluntario después de ocho años. Yo debo seguirlo, y unos pocos precedentes más opondrán el obstáculo del hábito a que alguien después de un tiempo procurará extender su mandato. Tal vez puede engendrar una disposición a establecerse mediante una enmienda a la Constitución.¹⁹

El límite de dos periodos adquirió así la fuerza de la tradición, seguido por tres de los cuatro sucesores inmediatos de Jefferson (James Madison, James Monroe y Andrew Jackson). John Quincy Adams buscó la reelección, pero fue derrotado. Esto fue seguido por presidentes de un solo periodo,

¹⁴ George Washington, “Washington’s Farewell Address”, en Henry Steele Commager (ed.), *Documents of American History*, 9a. ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973, p. 270.

¹⁵ Bruce G. Peabody y Scott E. Gant, “The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment”, *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999, pp. 575 y 576.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 578 y 579.

¹⁷ Michael Nelson (ed.), *Guide to the Presidency*, 2a. ed., Washington, D. C., Congressional Quarterly, 1996, p. 59.

¹⁸ *Ibidem*, p. 49.

¹⁹ Thomas Jefferson, “Reply to the Legislature of Vermont”, *op. cit.*, 1807.

hasta Abraham Lincoln, que fue el primer presidente desde Jackson en ser elegido para un segundo mandato. Entre Adams y Franklin D. Roosevelt, aparentemente sólo un presidente —Ulysses S. Grant— consideró la posibilidad de postularse para un tercer mandato.²⁰

3. *Franklin Delano Roosevelt, ruptura con el pasado*

El molde de dos periodos fue roto por Franklin D. Roosevelt en 1940, cuando se postuló y ganó un tercero, y finalmente un cuarto, periodo en el cargo. Los partidarios citaron el liderazgo comprobado de Roosevelt al hacer frente a la Guerra Mundial y los efectos persistentes de la gran depresión para justificar el rompimiento con el precedente. Los detractores creían que Roosevelt era un gobernante hambriento de poder, cuyo principal interés era la acumulación del poder en la presidencia, y en particular, en sí mismo.

III. LA VIGÉSIMA SEGUNDA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1. *La ratificación de la Vigésima Segunda Enmienda*

Tras la muerte del presidente Franklin Delano Roosevelt en su cuarto periodo como presidente de los Estados Unidos, lo que hoy es la Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución de Estados Unidos fue recomendada. La propuesta para limitar el número de mandatos en los cuales podría reelegirse un presidente fue una reacción a la acumulación de poder de Roosevelt a lo largo de su mandato, pero fue más una respuesta general al crecimiento del poder presidencial en el siglo XX. Tal como se expresa en la historia legislativa:

Por razón de la falta de expresión positiva en la materia de la duración del cargo de presidente, y por razón de una costumbre bien definida erigida en el pasado de que ningún presidente debería tener más de dos periodos en el cargo, mucha discusión ha resultado sobre la materia. Por lo tanto, el propósito

²⁰ Thomas H. Neale, *Presidential and Vice Presidential Terms and Tenure*, CRS Report for Congress, 23 de agosto de 2004, p. 3.

de esta... [propuesta]... es presentar esta pregunta al pueblo para que ellos, por y a través de los procesos reconocidos, pueden expresar sus opiniones sobre esta cuestión, y si así lo eligen, ellos puedan... de esta forma poner fin a este problema.²¹

La propuesta que se convirtió en la Vigésima Segunda Enmienda fue un tema de desacuerdo. Tal como un historiador lo describió: “[d]ebate sobre la propuesta fue la ocasión de rencor considerable, como algunos demócratas afirmaron era tanto antidemocrático como un acto de venganza póstuma en contra de Roosevelt, mientras que los republicanos argumentaron que su objetivo era prevenir la concentración excesiva de poder en manos de una persona”.²² Finalmente, la medida fue aprobada con amplios márgenes en ambas cámaras del Congreso, e incluso con cierto apoyo de los demócratas.²³

La Vigésima Segunda Enmienda, la cual fue ratificada por los estados en 1951, dice:

Sección 1. Ninguna persona será elegida para el cargo de Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un periodo para el que se haya elegido a otra persona como Presidente, será elegida para el cargo de Presidente más de una vez. Pero el presente artículo no se aplicará a ninguna persona que ocupe el cargo de Presidente cuando este artículo fue propuesto por el Congreso, ni impedirá que la persona que desempeñe dicho cargo o que actúe como Presidente, durante el periodo en que dicho artículo entre en vigor, desempeñe el puesto de Presidente o actué como tal durante el resto del referido periodo.

Sección 2. Este artículo quedará sin efecto a menos que las legislaturas de tres cuartas partes de los diversos Estados lo ratifiquen como enmienda a la Constitución en un plazo de siete años a partir de la fecha en que el Congreso lo someta a los Estados.

En consecuencia, la Vigésima Segunda Enmienda codificó la costumbre de la gran mayoría de los presidentes de retirarse después de haber servido dos periodos en el cargo.

²¹ H. R. Rep. No. 17, 80th Cong., 1st Sess. 2 (1947).

²² Thomas H. Neale, *Presidential and Vice Presidential Terms and Tenure*, CRS Report for Congress, 23 de agosto de 2004, p. 4.

²³ *Idem*.

2. *El significado de la Vigésima Segunda Enmienda*

A pesar de su lenguaje relativamente sencillo, el significado de la Vigésima Segunda Enmienda es aún una fuente de debate. El lenguaje indica que un presidente no puede ser *elegido* para el puesto por más de dos periodos; pero ¿significa que un presidente no podría *servir* por más de dos periodos? La cuestión surgiría en el siguiente contexto específico: imagine que una persona que ha sido electa y ha servido en la presidencia por dos periodos, más tarde decide postularse para la vicepresidencia. ¿Puede hacerlo, dado que, bajo las reglas de la sucesión presidencial, se convertiría en presidente nuevamente en caso de fallecimiento o incapacidad del presidente?²⁴

Hay dos fuentes para el desacuerdo: en primer lugar, sostienen algunos que la enmienda pretende impedir que cualquier persona *sirva* por más de dos periodos en lugar de ser *elegido* por más de dos; y segundo, que la Décima Segunda Enmienda, en conjunción con la Vigésima Segunda Enmienda, impide que un presidente pueda servir por más de dos periodos. Cada uno de estos argumentos se discute a continuación.

A. La Vigésima Segunda Enmienda: ¿un límite al periodo de servicio o a la elección?

La Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América afirma rotundamente que “Ninguna persona será elegida para el cargo de Presidente más de dos veces”. Algunos han argumentado que el espíritu de la enmienda sugiere que esto es una limitación absoluta de término, y que ninguna persona puede servir más de ocho años (o diez años en el caso de un vicepresidente, quien asume el cargo de presidente a menos de la mitad del periodo de su antecesor, quien muere o es incapacitado). Esto puede ser cierto, pero el lenguaje de la enmienda habla sólo en términos de “elección”, y no de servicio. En otras palabras, el texto de la enmienda apoya la conclusión de que un presidente que haya cumplido ocho (o incluso diez) años en el puesto puede servir una vez más, mientras no sea “elegido” en el puesto. Aunque parece que son más los estudiosos que favorecen la última interpretación, la cuestión sigue abierta.²⁵

²⁴ Enmienda 25 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

²⁵ Thomas H. Neale, *Presidential and Vice Presidential Terms and Tenure*, CRS Report for Congress, 23 de agosto de 2004, p. 5; Stephen W. Stathis, “The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver?”, *Constitutional Commentary*, vol. 7, Winter, 1990, pp. 76 y 77.

B. *La Décima Segunda Enmienda: ¿una limitación adicional sobre los límites al mandato presidencial?*

La Décima Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, en la parte relevante, establece que “ninguna persona inelegible para el cargo de Presidente con arreglo a la Constitución será elegible para el de Vicepresidente de los Estados Unidos”.

La Décima Segunda Enmienda plantea la cuestión de si una persona que ha servido como presidente durante dos mandatos es “inelegible” para ser postulado para el cargo de vicepresidente. Aunque algunos han argumentado que este es el caso, el argumento más fuerte parece ser que los requisitos de “elegibilidad” de la Décima Segunda Enmienda se refieren a los prerequisites establecidos en el artículo II, específicamente, que el vicepresidente debe ser un ciudadano por nacimiento, con al menos 35 años de edad, y residente de los Estados Unidos de América durante por lo menos catorce años.²⁶ Esto es también la interpretación preferida, dado que el lenguaje de la Décima Segunda Enmienda respecto de “elegibilidad” llegó mucho antes de la promulgación de la Vigésima Segunda Enmienda.

IV. EL CONTINUO DEBATE SOBRE LOS LÍMITES DEL MANDATO

El debate sobre los límites del mandato a la presidencia de los Estados Unidos de América continúa hasta hoy. Numerosas justificaciones se han avanzado en apoyo de los límites del mandato; tantas como las que se han formulado en contra de los mismos. La esencia de este debate ha sido resumida por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América en un caso en el cual invalidó una ley estatal que habría limitado el número de periodos en los cuales podría servir un senador:

Los méritos del plazo límite, o “rotación”, han sido objeto de debate desde la formación de nuestra Constitución, cuando los autores de la constitución rechazaron por unanimidad una propuesta para agregar dichos límites a la misma. Los argumentos convincentes por ambas partes, se articularon en gran medida durante el proceso de ratificación conservando su fuerza hoy. Más de la mitad de los Estados han adoptado medidas que imponen tales límites en algunos cargos, directa o indirectamente, y la nación como un todo, en parti-

²⁶ Artículo I, sección 1, Constitución de los Estados Unidos de América.

cular por la enmienda constitucional, ha impuesto un límite en el número de periodos que el presidente puede servir. Los límites al mandato, como cualquier otro requisito para un puesto, incuestionablemente restringen la capacidad de los electores a votar por quien quieran. Por otro lado, dichos límites podrán limitar la infusión de nuevas ideas y nuevas perspectivas y pueden disminuir la probabilidad de que representantes pierdan el contacto con sus electores. No es nuestra provincia resolver el antiguo debate.²⁷

El debate sobre los límites al mandato presidencial se discute más plenamente en las secciones siguientes.

1. *Los argumentos a favor: ventajas de los límites al mandato presidencial*

Existen esencialmente tres argumentos que han avanzado en favor de la noción de que los límites al mandato presidencial son razonables. Y son (A) que el nacimiento de la nación fue basado en el rechazo a la monarquía y al miedo a la acumulación de poder en el jefe del Ejecutivo; (B) la presidencia, a diferencia de cualquier otra posición en los Estados Unidos de América, no tiene ningún contrapeso político real o efectivo, y (C) que la necesidad de continuidad más allá de los cuatro u ocho años en el cargo es enormemente exagerada.

A. *Rechazo histórico a la monarquía*

El primer argumento a favor de poner límites al mandato para el jefe del Ejecutivo de los Estados Unidos de América es que la historia del país —de hecho es un principio fundamental— refleja el rechazo a un monarca y el temor a un jefe del Ejecutivo demasiado poderoso; permitir que un presidente sirva un número ilimitado de años supone el riesgo de que al paso de los años ese presidente pudiera convertirse en un monarca *de facto* o “dictador electivo”, con su correspondiente acumulación de poder.

B. *Carácter singular de la presidencia*

El segundo argumento a favor de restringir la duración de la presidencia de los Estados Unidos de América está en cierto sentido relacionado con el

²⁷ *U. S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779, 837 (1995) (referencias omitidas).

primer argumento: que los pesos y contrapesos existentes en la estructura gubernamental federal de los Estados Unidos de América que impiden la acumulación de poder en una sola persona o institución serían menos efectivos en el caso de un presidente que durara muchos años en el servicio. Esto es cierto, ya que como es el único funcionario del gobierno sujeto a elecciones a nivel nacional, un presidente con muchos años en el servicio no tendría un contrapeso efectivo como, por ejemplo, los miembros con muchos años en el Congreso.

*C. Insistencia en la necesidad de continuidad
en el jefe del Ejecutivo*

Quienes favorecen las limitaciones sobre la duración de la presidencia también argumentan que hay menos necesidad de continuidad en el cargo de presidente de la que es sugerida por quienes se oponen a tales límites. Esto es porque, se dice, el proceso de transición moderna es altamente evolucionado y sofisticado. Por ejemplo, el personal de la CIA y de la Casa Blanca han realizado durante mucho tiempo reuniones bipartidistas informativas para los candidatos presidenciales de ambos partidos, un esquema que garantiza la continuidad y el conocimiento que supera las ventajas de la experiencia del presidente en funciones.

*2. Los argumentos en contra: desventajas
de los límites al mandato presidencial*

Hay una serie de argumentos que se han presentado en oposición a la noción de límites al mandato presidencial. A continuación, se analizan estos argumentos en el contexto de cinco categorías diferentes: (A) limitar el mandato presidencial es antidemocrático; (B) el límite presidencial reduce el poder del presidente; (C) en muchas situaciones, es una necesidad de continuidad y liderazgo a largo plazo; (D) todavía hay “camarillas” en la política nacional a pesar de los límites a la reelección, y (E) los límites a la reelección reducen la responsabilidad del jefe del Ejecutivo.

A. Antidemocrático

El fundamental y tal vez más convincente de los argumentos a favor de rechazar los límites en el número de términos para que un presidente

pueda servir como norma es antidemocrático. Si un presidente ha actuado tan bien en su puesto que los votantes quieren elegirlo para periodos adicionales, debería permitírseles hacerlo. La imposición de límites al periodo presidencial o reelección está en conflicto con las nociones democráticas básicas.

B. Poder reducido del presidente

Bajo la regla vigente, al limitar a un presidente a ser electo para sólo dos periodos, el presidente se convierte en un *lame duck* (i. e. “un funcionario sin ningún poder o sin futuro”) en el momento que es elegido para su segundo mandato. El estatus de presidente sin poder o sin futuro durante al menos la mitad de su presidencia limita su poder para promover iniciativas nacionales e internacionales. En particular, se argumenta que el estatus de presidente sin poder o sin futuro puede alterar fundamentalmente el equilibrio entre el presidente y el Congreso en favor del Poder Legislativo.

C. Necesidad de continuidad, especialmente en tiempos de crisis o largo liderazgo benéfico para algunas políticas

Se argumenta que los límites reducen la eficacia de la oficina de la presidencia, en la que la continuidad es deseable. Esto es cierto para las políticas cuya ejecución requiere liderazgo a largo plazo y en tiempos de crisis nacional o internacional.

D. Los límites al mandato no impiden camarillas en la política nacional

El siguiente argumento contra los límites del mandato es una respuesta al argumento de que tales límites son necesarios a fin de evitar “camarillas” en la política nacional por tener a una sola persona que sirve como jefe del Ejecutivo por numerosos periodos. La respuesta es que incluso con límites en la elegibilidad de nuestros presidentes hay y habrá camarillas entre los líderes de la política nacional: los senadores a menudo se postulan para presidente o vicepresidente; miembros del gabinete sirven bajo varias administraciones, y, en los últimos años, hasta el hijo y la esposa de expresidentes han competido por el cargo más alto.

E. *Cuentas reducidas del jefe del Ejecutivo*

Un presidente que puede buscar la reelección, casi por definición, es más responsable que uno que puede no puede hacerlo. Si bien es cierto que la fidelidad a las prioridades de la política (y a las de su partido), así como el deseo de preservar un legado favorable, puede ser suficiente para dar a un presidente la motivación para actuar bien, estar sujeto a la reelección es un incentivo más fuerte para actuar en favor del interés público.

Conforme a estas críticas, ha habido numerosas llamadas para la derogación de la Vigésima Segunda Enmienda, en forma tanto de apelaciones informales como propuestas formales para enmendar la Constitución.²⁸ Ninguna de estas propuestas han sido aprobadas por la Comisión del Congreso correspondiente, pero son todavía un asunto de interés a pesar de la improbabilidad de ser ratificadas.

V. CONCLUSIÓN

La cuestión de los límites al mandato presidencial en los Estados Unidos permanece como un tema de considerable debate como lo ha sido desde antes de la fundación de nuestra nación. En la actualidad, la opinión predominante es que la Vigésima Segunda Enmienda prohíbe simplemente a un presidente reelegirse por más de dos veces, sin excluir que esa persona tenga capacidad para servir en el cargo por algo más que el estándar de dos periodos de cuatro años. En realidad, aunque varios presidentes han considerado la puesta en funcionamiento para el cargo de vicepresidente, no es probable que esto suceda. Pese a que numerosos expresidentes han dicho que han considerado seguir en el servicio por la ruta de la vicepresidencia, hasta ahora no ha sucedido. El ex secretario de Estado Dean Acheson dijo es “menos probable que inconstitucional”.²⁹ La cuestión de los límites a la reelección en la presidencia, sin embargo, plantea que esto se debe a cuestiones relativas tal como la desconfianza histórica de nuestra nación a aceptar figuras que emulen al monarca y al poder en general, pero con una apreciación sana para las opciones que la democracia conlleva.

²⁸ Véase, por ejemplo, <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hj111-5>, <http://www.thomas.gov/cgi-bin/bdquery/z?d101:s.j.res.00036>, “Lawmakers Aim to Repeal 22nd Amendment”, *LA Daily News*, 28 de junio de 2005 (disponible en: http://www.infowars.com/articles/us/lawmakers_aim_repeal_22nd_amendment.htm (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²⁹ George Dixon, “Washington Scene... Ike’s Right to V. P. Spot”, *The Washington Post*, 21 de enero de 1960, p. A-23.

HISTORIA CONSTITUCIONAL Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN GUATEMALA

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

La relación entre reformas constitucionales y reelección en Guatemala se entrelaza desde el inicio del régimen constitucional después de la Independencia, que se proclama en 1821. Existe una justificada desconfianza contra las reformas constitucionales, porque siempre han sido equívocas, y muchas veces malintencionadas. Con excepción del intento de reformas de 1921 y 1927 a la Constitución liberal de 1879, todas las otras han sido en alguna medida manipulaciones con objetivos específicos no siempre justificados ni legítimos. En el régimen conservador, por primera vez, se reformó su Constitución, que se llamaba *Acta Constitutiva*, para establecer una Presidencia permanente sin elecciones, y durante los gobiernos liberales de 1871 a 1945 se hicieron muchas reformas orientadas a permitir la reelección cuando estaba prohibida, y la permanencia de gobiernos autoritarios.

En la Constitución Federal de 1824, los constituyentes legislaron bajo el influjo del temor a la dictadura que se tenía. Se debilitó al extremo el Poder Ejecutivo, hasta hacerlo inoperante, dentro de la tendencia común a muchos constituyentes latinoamericanos de la época. Mientras los constituyentes de Filadelfia veían en el poder de las asambleas populares el peligro del despotismo, los centroamericanos, al contrario, veían en ellas la salvaguardia de las libertades frente al peligro encarnado en un Ejecutivo fuerte.¹

¹ “No suscribiré la opinión de que los constituyentes de 1824 se adelantaron a su tiempo hasta el punto de vislumbrar la concepción política del Ejecutivo como un mero agente subordinado a la Asamblea Legislativa; pero sí que se hicieron cargo de que el hombre en el Gobierno se corrompe más fácilmente que en las Cámaras, y el mando incita el afán de dominación e inclina a quien lo ejerce a sobreponer su voluntad a la ley. Conociéndose a sí mismos, descubrieron la tendencia latente al gobierno personal y la dictadura, prescindiendo el peligro del poder personal de un Presidente del Ejecutivo, y para evitar el desarrollo y propagación de aquella tendencia, plantearon un régimen de garantías, de precauciones políticas y de carácter jurídico del Poder contra el Poder, segregando al Ejecutivo atribu-

La Constitución estableció por primera vez un gobierno constitucional presidido por el presidente de la República y un vicepresidente, que deberían tener como mínimo treinta años, ser del estado seglar, hallarse en el libre ejercicio de sus derechos y electo por cuatro años, con derecho a reelección por una vez. La influencia norteamericana es evidente.²

El funcionamiento del nuevo régimen desembocó en un periodo de ingobernabilidad y guerra civil, que se prolongó desde 1839, cuando la república federal entró en crisis y terminó en 1851, con la derrota de los liberales de la primera generación. A la caída del régimen liberal federal de Francisco Morazán a nivel nacional y de Mariano Gálvez a nivel regional, se inicia la restauración conservadora. Los conservadores, que se autocalificaban como “el partido del orden”, dieron forma a su propio programa basado en el mantenimiento de las “tradiciones nacionales” hispánicas como defensa frente al ejemplo revolucionario norteamericano, lo que justificaba un gobierno fuerte de base militar que defendería a la religión católica y a sus fueros. Este se oponía al sistema representativo con base en elecciones populares y se orientaba a una nueva división territorial dirigida a la supre-

ciones que las Constituciones de tipo normal le otorgan. La fórmula que concrecionaron la idea no corresponda a la concepción de lo que deben ser los Poderes en el régimen federal, es cuestión distinta; pero habrá que convenir que la Asamblea constituyente preveía por lo menos, el futuro del escándalo y anarquía que inmediatamente se inició en el país, y adoptó medidas para evitarlo”, Laudelino Moreno, *Historia de las relaciones interestatales de Centroamérica*, Madrid, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, 1928, p. 60.

² La comisión redactora era explícita en su *informe* al indicar los “modelos que se han tenido en cuenta” y afirmar: “Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte, el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos nuevos independientes, más hemos creído hacer alteraciones notables y crear, por decirlo así. Todo lo que debe acomodarse a nuestras circunstancias o ajustarse a los más luminosos principios que desde la época de aquella Nación han adelantado en mucha parte la ciencia legislativa. Tuvimos, sobre todo presentes las Constituciones de España y Portugal, la federativa y la central de Colombia y toda la legislación constitucional de Francia... nosotros hemos aprovechado alguna parte de las máximas establecidas en todas las instituciones y combinándolo todo con nuestra ideas, nos propusimos una Constitución peculiarmente nuestra y singularmente ajustada a los principios”, *informe sobre la Constitución, leído en la Asamblea Nacional Constituyente* el 23 de mayo de 1824, Guatemala: impreso por Arévalo, 1824. Carmelo Sáenz de Santamaría también lo ha publicado como apéndice a un sugestivo trabajo, que hace nuevas aportaciones sobre el periodo de Bayona a la fundación de la República, “El proceso ideológico-institucional desde la Capitanía General de Guatemala hasta las Provincias Unidas del Centro de América: de provincias a Estado”, *Revista de Indias*, Madrid, núm. 151-152, año XXXVIII, enero-junio de 1978, pp. 149-181. Véase también el discurso de José Francisco Barrundia explicando los “modelos de otras Constituciones” que les habían servido de fuentes, “Asamblea Constituyente de 1824. Actas de las sesiones públicas. Mes de julio, sesión día 24”, en *Archivo General de Centroamérica*, B5.26, expediente 2,968, legajo 115.

sión del regionalismo y a la formación de un ejército fuerte profesional con milicias de reserva. Proponía, sin eufemismos, una dictadura apoyada tanto por el ejército como por los propietarios y el clero en un gobierno central. Posiblemente el documento que expresa mejor esta posición está constituido por las cartas que el general Paredes Arrillaga envió —29 de abril y 6 de mayo de 1842— al presidente de México:

Yo concibo le —decía— que el mal está en que el Gran Consejo en que debe arreglarse lo que más conviene a la Nación, se ha llamado indistintamente al proletario, al menestral, al ignorante y al propietario, al negociante y al sabio; el resultado ha sido semejante a una junta de guerra en que se discutiera y votara la tropa, los oficiales y los generales y se decidiera por mayoría de votos. Busquemos a las clases acomodadas que son en política lo que en la guerra los generales; obremos de acuerdo con ella y el problema está resuelto...

Debe darse participación a las clases altas,

...me parece que pueda realizarse dando cierto carácter político, aunque puramente pasivo, a las corporaciones que las representan... tales son a mi juicio los cabildos, por lo que toca a la iglesia; las juntas de Fomento, por lo que respecta al comercio; las Diputaciones de Minería, cuando estén establecidas las Juntas de Industria; otras que podrán crearse, de propietarios, para el fomento de la agricultura; los tribunales y establecimientos médicos, por lo que respecta a las personas de profesión literaria; o bien otra clase de cuerpos literarios que podrán organizarse... Cuando ya se tratara de redactar la Constitución todas las corporaciones y los altos funcionarios militares y eclesiásticos, deberían ser representados por una Cámara Alta, formada de esos individuos; el resto del pueblo lo sería por otra cámara, en la que no podría entrar ningún proletario y para cuya formación, no debería darse derecho de elegir mas que a los que tuvieran un capital que no bajara de 3,000.00 o una renta de mil... Empezar a reunir los elementos de una Constitución verdadera, sólida, fundada en intereses positivos y no en teorías que nuestros políticos y nuestros facciosos se empeñan en transplantar, aunque nuestro terreno degenera hasta convertirse en principios fecundísimos de anarquía.

Más claridad difícil de encontrar. Un gobierno fuerte de las clases altas orientado a mantener la paz y el orden, con el apoyo del ejército y la integración de la Iglesia y el Estado; un sistema de representación funcional que organizaría un aparato corporativo; legislativo bicameral con asamblea alta

oligárquica, Poder Judicial dependiente, sufragio censitario muy agravado y poderes presidenciales exagerados.³

Descartada la oposición, el marco jurídico por el que los conservadores habían luchado tanto se elabora en dos meses por la asamblea constituyente, que se instala en agosto de 1851. En octubre promulga el *Acta constitutiva*, de sólo dieciocho artículos. Constitucionalizaba el nuevo programa: fundación del pequeño país ratificando la disolución del pacto federal; Poder Ejecutivo encabezado por un presidente con atribuciones muy amplias, legislación delegada y veto absoluto, fiscalización del organismo Judicial, comandancia general de las fuerzas armadas, electo para un periodo de cuatro años por una asamblea integrada y presidida por el arzobispo metropolitano, magistrados de la Corte Suprema, vocales del Consejo de Estado, con reelección asegurada y, por supuesto, no prohibida, que constituía el eje del nuevo sistema; integración institucional del clero al gobierno con rol preponderante en el Consejo de Estado, que fue el instrumento en el que se formalizó el régimen corporativo de representación funcional, y que simbólicamente era el garante de las nuevas instituciones, pues el presidente juraba su cargo ante el arzobispo, que presidía la sesión especial de la Asamblea Legislativa. Pedro Aycinena —uno de los ministros de Carrera— interpretaba auténticamente el nuevo documento constitucional en un informe a la Cámara de Representantes sobre atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, el 26 de enero de 1865:

Se supone —decía— la existencia de Poderes Supremos, cuya unión y concordia se recomienda. El *Acta Constitutiva* no reconoce diversos poderes sino una sola autoridad de que es Jefe el Presidente, a quien todos los funcionarios, aun los superiores, están subordinados... Se llama a esta Cámara, Cuerpo Legislativo, y se habla de tres Poderes, como se imagina que podría establecerse en las Constituciones anteriores y esta teoría impracticable, origen de la anarquía, desorden e insubordinación en que nos vimos hundidos, fue la que reducida a la práctica quedó abolida por el Acta Constitutiva.⁴

³ El dirigente campesino de la facción insurrecta contra Carrera —la llamada de Los Lucíos— afirmaba: “Ellos quieren una República sin garantías: República sin elecciones periódicas de autoridades y funcionarios”, *Manifiesto del general en jefe del Ejército de los pueblos de Guatemala sobre las causas que han provocado la revolución de las montañas*, año de 1850.

⁴ *Acta Constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente de 1851*, Guatemala, imprenta de la Paz, 1851; Manuel Cobos Batres, “Carrera”, *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*, Managua, 1965 núm. 63, diciembre; *El capitán general Rafael Carrera, 1814-1865*, Guatemala, Editorial del Ejército, 1962. El autor del proyecto de Acta, que significativamente por única vez no fue una comisión, fue un notable político conservador, arquitecto de otras decisiones del régimen. Véase Marco Antonio Molina Moreira, *Manuel*

Todavía fueron necesarias tres medidas adicionales para coronar el nuevo régimen. De conformidad con el Acta, la Constituyente nombró presidente a Carrera para un periodo de cuatro años. Pero antes de que este terminara, un movimiento encabezado por el arzobispo logró que el 21 de octubre de 1854 se declarara la suprema autoridad que reside en la persona de su Excelencia, el general Carrera, *por favor de la Divina Providencia y Voluntad de la Nación*, el que no debe tener limitación de tiempo, aclamándose en consecuencia su perpetuidad y que se modificara el Acta Constituyente para que estuviera en armonía con ese suceso. Octavio Aguilar, en un viejo y solitario trabajo, apunta el acontecimiento:

...reunidos con tal objeto (nombramiento del Presidente) bajo la Presidencia del Arzobispo Metropolitano, los ministros del Despacho, Consejeros de Estado, diputados a la Cámara de Representantes, Regente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, jueces de primera instancia, miembros del Cabildo Eclesiástico, jefes superiores de hacienda y del ejército, corregidores de los departamentos, prelados de las ordenes regulares, párrocos de la ciudad, diputados de la Municipalidad, claustro de doctores y Sociedad de Amigos del País, por aclamación resolvieron que la suprema autoridad que residía en la persona de su excelencia el general Carrera, por favor de la Divina Providencia y voluntad de la nación, no debía tener limitación de tiempo, aclamándose en consecuencia su perpetuidad, y que debía modificarse el Acta Constitutiva.⁵

Lo que hizo por decreto de la Cámara de Representantes del 20 de enero de 1855, en el que se ampliaban hasta el límite las atribuciones presidenciales para “dar mas fuerza y estabilidad al poder publico”; se le declaraba irresponsable, se le autorizaba a nombrar libremente a los miembros del Consejo de Estado, suspender en casos graves de acuerdo con el Consejo las elecciones y a nombrar magistrados y jueces, cuyas resoluciones se expedirían a nombre del presidente.

El Diario Oficial la *Gaceta de Guatemala*, cuyos comentarios enriquecen la interpretación de los documentos oficiales, se congratulaba:

Después de tantos ensayos infructuosos que no han producido sino amargas decepciones hemos visto con placer ahora a los hombres mas notables e in-

Francisco Aycinena, *constructor del sistema político del régimen de los treinta años*, tesis, Guatemala, Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos, 1979.

⁵ “Capítulos de la historia del derecho constitucional de Guatemala”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad de San Carlos de Guatemala, época III, núm. 3 y 4 (marzo-abril-mayo-junio de 1940), y Enrique del Cid Fernández, *La Presidencia vitalicia del general Rafael Carrera*, Guatemala, Editorial del Ejército, 1970.

fluyentes del país, penetrados de la necesidad de concurrir al establecimiento de un orden regular, trabajando asiduamente en dar la perfección posible a la organización política de la República. Ellos han sabido elevarse a la altura de la situación, y merced a sus esfuerzos unánimes Guatemala se presenta hoy ante las demás naciones, fuerte por la Unión, por la inteligencia, por la propiedad y por principios conservadores.

Carrera murió ejerciendo su cargo de presidente vitalicio y fue sustituido por uno de sus militares leales, a quien le tocó pagar la cuenta pendiente con la nueva avalancha liberal de finales de siglo.⁶

El tiempo transcurrido, la riqueza de las situaciones conflictivas, había hecho conformarse en mejor forma el programa liberal. La oposición al régimen español, la influencia ideológica de la Ilustración y de la Revolución francesa, la experiencia constitucional gaditana, que tiene una influencia especial en el constitucional guatemalteco, la *influencia del federalismo angloamericano*, los trabajos de los constituyentes a lo largo del periodo independiente, el ejemplo triunfante de la reforma liberal en México, calificada como una epopeya nacionalista en la defensa contra la intervención extranjera, y la lucha tenaz contra el régimen conservador de los treinta años. Con base en todas estas experiencias se le da un contenido final al programa liberal, que podría resumirse así: fe liberal en la bondad del hombre que se expresa en la soberanía popular; protección contra la dictadura al reconocer la división de poderes con una legislatura fuerte, una judicatura independiente, pero con un Ejecutivo preponderante con amplios poderes para aplicar el programa; preocupación por la libertad individual, que se plasma en el reconocimiento de un catálogo de derechos y en un sistema de garantías; defensa dogmática de la propiedad privada, que se expresa en su amplia protección y el ataque frontal, y a veces despiadado, contra las formas comunales y corporativas de la tenencia de la tierra; desarrollo de la economía mediante

⁶ La restauración del Imperio en Francia influyó en estas decisiones en Guatemala. Uno de los políticos liberales más connotados de la segunda generación recuerda sus inicios juveniles en la burocracia en casa presidencial: “cuándo llegué de escribiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, a fines de 1852, ya el general Carrera había sido proclamado Presidente de la República; declarándosele vitalicio en 1854, suceso que yo recuerdo por las celebraciones y no porque tuviese para mí importancia alguna: a la sazón yo no entendía aún que cosa fuera política, ni el absurdo que implicaba en una república un jefe de por vida. Como era natural, llegaban al Ministerio muchos impresos de los Estados Unidos y de Europa y a mí me gustaba en extremo leerlos e imponerme de los acontecimientos de que se daba cuenta. Recuerdo todo lo concerniente al golpe de estado del 2 de diciembre de 52, en Francia, que restauro el imperio en el Presidente de la república, sobrino de Napoleón 1o., Francisco Lainfiesta”, *Mis Memorias*, Guatemala, Academia de Geografía e Historia de Guatemala, 1980, p. 64.

la libre iniciativa individual promovida por la inversión pública en obras de infraestructura y el clásico anticlericalismo decimonónico en busca de la secularización del Estado. Así, este liberalismo era un injertado de instituciones republicanas, valores sociales democráticos, principios económicos de libre empresa y un fuerte elemento anticlerical.

El gobierno, para realizar este programa, fortaleció el poder presidencial, e incluso en algunos periodos reconoció legalmente la dictadura. Justo Rufino Barrios, el presidente que representaba esta corriente dentro del liberalismo, era consciente de la decisión. Afirmó que “La dictadura no estaba de acuerdo con los principios republicanos y que si la acepté fue por las circunstancias difíciles en que se encontraba el país, pero con la intención de no hacer uso de ella, sino para mantener la paz y tranquilidad públicas mientras el Estado pudiera darse por medio de sus legítimos representantes, la ley fundamental que asegure los derechos y garantías de los ciudadanos”. Esta idea de actuar extraordinariamente contra sus principios obligado por las circunstancias es reiterada muchas veces:

...no he hecho, pues, lo que hubiere querido hacer, lo que hubiera hecho siguiendo mis inspiraciones y las ideas de mi fe política, sino lo que he podido hacer... las instituciones y el régimen aquí planteado, distan mucho de ser lo que yo deseara y de responder al concepto que tengo formado de lo que es una administración netamente liberal... Sé adoptar sin vacilaciones medidas enérgicas e inflexibles en época de transición y desconcierto, se también ser esclavo respetuoso de la ley cuando impera el orden...⁷

En 1879, ocho años después del triunfo de la revolución liberal, se promulga la Constitución. En ella se mantiene la tendencia a fortalecer el poder presidencial, aunque se retorna al régimen representativo electoral. “un ciudadano —dice— con el título de Presidente de la Republica ejerce el Poder Ejecutivo, y será elegido popular y directamente” para un periodo de seis años, y sería responsable de sus actos ante la Asamblea, y en su ausencia será sustituido por uno de los designados nombrados por la misma Asamblea. Tenía para el despacho de los negocios el número de secretarios cuyo nombramiento le correspondía, los que autorizarían las resoluciones del presidente y serían corresponsales en ellas, podrían asistir a las sesiones de las asambleas y participar en las deliberaciones. Sus atribuciones eran

⁷ Carta que el General J. Rufino Barrios, Presidente constitucional de la República de Guatemala, dirige a sus amigos del Partido Liberal de Centroamérica con motivo de los trabajos sobre la unión de estas repúblicas, Guatemala, Tipografía del Progreso, 1883 y *Manifiesto del Presidente Constitucional de la República, 19 de marzo de 1880.*

muy amplias: defender la independencia del territorio, observar y hacer que se observe la Constitución; velar por el orden público y la pronta y cumplida administración de justicia; dirigir la instrucción pública, cuidar la recaudación y administración de las rentas, nombrar los secretarios de Estado y removerlos; nombrar los jueces de primera instancia a propuesta de ternas de la Corte Suprema de Justicia; nombrar a funcionarios y empleados; conferir grados militares, dirigir la fuerza armada, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, dictar reglamentos, suspender garantías, conceder indultos por delitos políticos y aun comunes “cuando la conveniencia pública lo exija”. Y, por supuesto, se autorizaba la reelección, la que el presidente Barrios utilizó hasta que en 1885 fue muerto en un intento de restaurar la unión de las cinco provincias, en esa época ya pequeños estados independientes, por la fuerza, siendo muerto en Chalchuapa, El Salvador.

A la muerte de Barrios, el régimen liberal se vio fuertemente conmovido, pues no descansaba sobre fuertes corrientes políticas y partidos, sino sobre la autoridad presidencial. Su falta crea un vacío institucional y un desorden temporal. Un contenido malestar se percibe en la documentación de la época contra el autoritarismo que caracterizó el estilo del presidente muerto. Todavía con el cadáver “caliente”, como dijo uno de sus defensores incondicionales, se inició el movimiento para reformar la Constitución en un sentido democrático. Se pretendía limitar los poderes presidenciales, reducir el periodo de su mandato y prohibir la reelección presidencial. Y, además, crear una vicepresidencia, buscando una sanción popular para el sustituto, y evitar el caso de la sucesión como se había producido.

El 22 de abril de 1885 se presentó una moción en la asamblea, que proponía reformar varios artículos de la Constitución. La comisión de Legislación y Puntos Constitucionales dictaminó “que, de las discusiones suscitadas por los señores representantes, durante los últimos seis años, se desprende la imperiosa necesidad de reformar la parte puramente reglamentaria de algunos artículos de la Constitución”, y que “es más democrático y republicano reducir a cuatro años el periodo presidencial y prohibir la reelección del Presidente”. El día siguiente, la Asamblea aprobó el decreto de reforma.⁸ Hasta dónde fue conflictivo el asunto, nos lo indica un artículo aparecido en el *Diario Oficial* sobre *Reformas Constitucionales*, en el que se apunta que

⁸ *Diario de Sesiones del sexto año constitucional de la Asamblea de Guatemala*, Guatemala, Tipografía El Progreso, 1885, sesiones del 22 y 27 de abril y 20 de mayo. Véase también “Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1885”, *Archivo General de Centroamérica*, B.74.7.1, legajo 41,228.

...la generalidad de los guatemaltecos han condenado como ilegales estos propósitos que obedecen a una excitación del momento, a un desahogo político que no puede o no quiere distinguir la verdad constitucional sobre el cuadro exagerado que dibuja la pasión respecto a todo cuanto se relaciona con la administración anterior... negar sistemáticamente el bien de principios consignados en la Constitución de 1879, solo los abusos y crímenes cometidos en su nombre, es a todas luces ilógico e injusto.⁹

La reforma de 1885 establecía un equilibrio mejor entre el Ejecutivo y el Legislativo, limitando los poderes del primero. Pero el clima que había dejado la muerte de Barrios y la estatura menor del nuevo jefe produjeron conflictos irresolubles entre los dos poderes, y el presidente disolvió la Asamblea por decreto del 26 de junio de 1887, asumiendo la dictadura provisional y convocando a una nueva constituyente, según decía el decreto “para resolver las reformas” de 1885. La nueva constituyente, más que una reforma constitucional, decide una derogatoria de las anteriores y restaura el poder presidencial que autorizaba la reelección.¹⁰

Las tres siguientes reformas, de 1897 y 1903, se refieren directamente al artículo 66, que prohibía la reelección, y se orientaban a modificarlo para permitirla. José María Reyna Barrios, que sucede a Barillas en la presidencia, convoca a una constituyente, que aprueba una breve reforma de solo tres artículos, y en el 6o. de las disposiciones transitorias asentó crudamente que “El período constitucional del señor General don José María Reyna Barrios (que concluía ese año de 1897) terminará el quince de marzo de mil novecientos dos...”, plazo que no pudo gozar, porque fue asesinado antes de que terminara, en un confuso incidente nunca aclarado.

Un abogado, Manuel Estrada Cabrera, primer designado que lo sustituye, reúne otra constituyente en julio de 1903, que aprueba una reforma aún más pequeña —la más pequeña de nuestra historia— de un solo artículo con nueve palabras, que permite de nuevo la reelección: “...el periodo de la Presidencia será de seis años”. Y con base en esta maniobra fue reelecto en 1904, 1910 y 1916 (tres veces), hasta que el movimiento unionista lo derrocó en 1920. Su figura sirvió a nuestro Premio Nobel de Literatura Miguel Ángel Asturias, escribir su conocida novela en *El Señor Presidente*. Como era natural, a su caída se reinició un movimiento, para en nuevas reformas incluir, aunque no como único tema, el asunto de la reelección. Una Cons-

⁹ *El Guatemalteco*, 13 de agosto de 1885, año XII, núm. 548.

¹⁰ “Acta de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1887”, *Archivo General de Centroamérica*, B.78-27, expediente 15,721, legajo 710.

tituyente aprobó nuevas reformas en 1921, y en ellas se redujo el periodo presidencial, limitaba sus poderes y prohibía la reelección.¹¹

Poca vida tuvo esa reforma, porque un golpe militar la derogó y puso en vigencia la vieja Constitución liberal. El presidente depuesto, en su exilio parisino, explicaba su derrota así:

...el desprestigio a que habían llevado al gobierno los partidos: nadie estaba satisfecho. Los hombres del gobierno se empeñaban en balde, en su trabajo abrumador en bien del país. Todos estos patrióticos esfuerzos quedaban ahogados ante las críticas de la prensa de los partidos, los que también se atacaban desmedidamente. Todo esto llevaba la intranquilidad al pueblo y se echaba de menos la mano fuerte de la tiranía... un gobierno de leyes, sin el apoyo de la opinión pública no se puede sostener.¹²

El tema sigue vivo. En la plataforma electoral del candidato Lázaro Chacón se incluía la reforma constitucional, que había quedado flotando en el ambiente como una necesidad, y al ser electo en el mensaje a la Asamblea indicó:

...la conveniencia de que en las presentes sesiones se trate de la reforma de la Constitución en los puntos que crea necesarios pero principal y especialmente en lo que se refiere a prohibir la reelección del Presidente de la República, para que así figure de nuevo en nuestra carta fundamental el gran principio de la alternabilidad en el poder.¹³

Pero fortalecidos los liberales de nuevo en el gobierno, y con el acceso a la presidencia, en medio de la crisis económica general de 1930, de otro de sus generales, Jorge Ubico, que inicia un periodo final de catorce años en el poder, de nuevo el tema de la reelección adquiere protagonismo. A los pocos meses del inicio del nuevo estilo dictatorial —que principió en 1931— se hizo evidente la decisión de la prolongación del mandato presidencial, que la Constitución prohibía. Ubico presentó una iniciativa legislativa de reforma, en la cual el tema de la reelección no aparecía, pero estaba subyacente.

¹¹ *Dictamen la Comisión Extraordinaria de Reformas a la Constitución*, Guatemala, Tipografía Sánchez & de Guise, 1921

¹² Entrevista de don Carlos Herrera, expresidentes de la República de Guatemala, con Epaminondas Quintana, Miguel Ángel Asturias y José Castañeda”, en Epaminondas Quintana, *La Generación de 1920*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1971, p. 713.

¹³ *Mensaje del Presidente de la Republica de Guatemala a la Asamblea Nacional Legislativa, al inaugurar este Alto Cuerpo sus sesiones ordinarias el 1o. de marzo de 1927*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, p. 23.

Propuso que se utilizara la vía plebiscitaria para realizar una auscultación nacional en la opinión pública, que se orquestó por sus funcionarios encabezados por el alcalde de la ciudad capital y por su pardito, el Liberal Progresista, y que arrojó, como era previsible, una abrumadora mayoría en su favor.¹⁴

Y la Asamblea, obediente y presurosamente, aprobó el pliego de reformas propuesto por el Ejecutivo, con la ampliación del asunto del mandato, que se resolvió, no reformando el artículo 66 en su texto, pero sí en sus efectos buscados, con el eufemismo de modificar el artículo 1o. de las disposiciones transitorias de la siguiente forma: “La Presidencia del general don Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1943, y con tal fin quedan en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución”. En 1941, antes de que se concluyera la prórroga aprobada, inició un movimiento el partido oficial, el Liberal Progresista, para ampliar de nuevo en otros seis años el mandato del dictador. En convención del partido, se acordó solicitar a la Asamblea Legislativa que se iniciara el procedimiento de reforma para documentar legalmente el proyecto, lo que hizo en pocos meses. Esta vez sin aderezo alguno, la nueva Constituyente que se instaló el 1o. de septiembre aprobó el 12, la reforma de un solo artículo transitorio de las reformas de 1935, que quedaría así: “La Presidencia constitucional del General Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1949 y con tal fin quedan en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución”.¹⁵

La caída del dictador marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional, que se hace necesaria por el carácter democrático-nacionalista del movimiento revolucionario. Dentro de las líneas generales del constitucionalismo social que se recogen en la nueva Constitución de 1945, el tema de la prohibición de la reelección y la alter-

¹⁴ El procedimiento propuesto no contemplado en la Constitución fue motivo de varios comentarios, en la línea presidencial. Si era plebiscito o referéndum en vía consultiva. Un vocero gubernamental dijo que no era ni uno ni otro, pues Ubico no se había referido a plebiscito sino a una “consulta en vía plebiscitaria”, que solo tenía semejanza en su acepción etimológica, pero no en cuanto a sus aspectos legales ni a los procedimientos. La consulta tendría solamente carácter informativo y de respaldo moral para la decisión final de la Asamblea. Y se dejó a las municipalidades, ante la laguna, fijar el procedimiento que consideraran más práctico. La “vía plebiscitaria”, decía un periódico, debería tomarse como un “sinónimo de consulta popular o encuesta”.

¹⁵ Solo una voz disidente se levantó, la del diputado Luis Felipe Valenzuela. Reeditaba la hazaña que en 1935 había realizado otro solitario, Jorge García Granados, quien en 1941 pagaba el precio con su exilio en México. La lectura de los periódicos y los documentos del periodo causa estupor. Explicable es que cuando la dictadura terminó, uno de los diputados a la nueva Asamblea Legislativa propusiera la promulgación de una ley contra el servilismo.

nabilidad ocupan un punto central, generalmente compartidos. Con escasas discusiones —pues todos estaban de acuerdo— se fijaron prohibiciones para los aspirantes, y se sacralizó el principio de la alternabilidad, e incluso se reconoció un impreciso derecho de rebelión para garantizarlo (artículos 2o., 132, 133 y 134). Como había consenso en este aspecto, los constituyentes centraron la discusión en el término del periodo presidencial y en las sanciones. En otra nueva Constitución que se dictó al fracasar el experimento revolucionario, se suprimió el discutido derecho de rebelión para garantizar el principio de alternabilidad. Otra nueva Constitución, que dicta el ya gobierno militar conservador, crea de nuevo la vicepresidencia, para garantizar la sucesión normal; unifica mandatos para impedir elecciones intermedias y reduce el periodo presidencial a cuatro años, manteniendo el principio de no reelección. Y finalmente, la actual Constitución de 1985 establece un terminante artículo, el 187, en la misma línea: “*Prohibición de reelección*. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por mas de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso”.

La conclusión de estas reflexiones es muy clara. En Guatemala, al inicio del régimen constitucional y el intento de su aplicación, en cuanto al Poder Ejecutivo recogido en todos sus textos, el problema ha sido el exceso de poder que se le ha dado al presidente y el ejercicio abusivo de sus competencias, lo que obligó a prohibir la reelección en forma terminante en la Constitución vigente, en busca de impedir el control absoluto del poder, garantizar la alternancia y buscar equidad en los participantes en las elecciones. Cada proceso que se realiza necesita de un análisis cuidadoso para comprobar que estos presupuestos se cumplan.

EL PROBLEMA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS: EL CASO DE HONDURAS (A 15 AÑOS DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE 2009)*

Imer B. FLORES

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Historia jurídico-constitucional de la reelección del presidente en Honduras*. III. *El caso de José Manuel Zelaya Rosales aka “Mel”*.

I. PREÁMBULO

Reflexionar sobre la reelección presidencial en las Américas es y ha sido no solamente un tema recurrente, sino quizá el más relevante en la historia constitucional de todos los países de la región, incluido el caso de Honduras. Como es sabido, el 28 de junio de 2009, el entonces presidente hondureño fue arrestado en su residencia, sacado en “pijama” y trasladado a una base aérea para ser depositado en un avión que lo llevaría a Costa Rica, en lugar de ser presentado ante la justicia hondureña, lo cual desató la crisis constitucional del verano de ese año.

Antes de entrar en materia de la reelección presidencial en Honduras, me permito introducir algunas distinciones a partir de la metáfora del péndulo, el cual no solamente oscila entre dos extremos y está caracterizado por un continuo vaivén de un lado al otro y de regreso, sino que además comprende un *continuum* de posiciones intermedias entre ambos extremos. Así, la metáfora aplicada a la reelección presidencial sugiere que hay dos fórmulas o posturas extremas, las cuales no son necesariamente viciosas, y al menos

* Versión revisada, ampliada y actualizada de “El problema de la reelección presidencial en Honduras: A propósito del caso de José Manuel «Mel» Zelaya Rosales”, en Eduardo Jorge Prats y Olivo Rodríguez Huertas (coords.), *La doctrina constitucional y administrativa del Estado social y democrático de derecho*. Liber amicorum Allan R. Brewer-Carías, Santo Domingo, Librería Jurídica Internacional, 2016, pp. 725-755.

dos fórmulas o posturas intermedias principales que no son necesariamente virtuosas.¹ Por supuesto que cada una de las fórmulas o posturas incluye variantes. De hecho, las dos fórmulas o posturas extremas son:

- 1) *Permisi3n absoluta de la reelecci3n (o principio de reelecci3n indefinida o ilimitada)*, ya sea expl3cita (pueden ser “reelectos” o “reelegidos”) o impl3cita, al omitir la menci3n y al no existir prohibici3n al respecto.²
- 2) *Prohibici3n absoluta de la reelecci3n (o principio de no reelecci3n)*, para ning3n caso y bajo ning3n supuesto.

Ahora bien, como adelantamos, hay al menos dos fórmulas o posturas intermedias principales que est3n caracterizadas como t3rminos medios *permisi3n-prohibici3n relativa de la reelecci3n*. De tal guisa, las dos fórmulas o posturas intermedias principales son:

- 3) *Permisi3n relativa de la reelecci3n inmediata por un n3mero limitado de periodos y prohibici3n absoluta de la reelecci3n para periodos posteriores (o principio de reelecci3n inmediata y limitada o cerrada)*.³
- 4) *Prohibici3n relativa de la reelecci3n inmediata por un n3mero limitado de periodos y permisi3n relativa de la reelecci3n mediata o diferida para periodos posteriores una vez cumplida la veda (o principio de reelecci3n abierta)*,⁴ ya sea expl3cita pueden ser “reelectos” o “reelegidos” o impl3cita al omitir la menci3n y cumplir la veda.⁵

Para cerrar las fórmulas o posturas intermedias habr3a que mencionar la posibilidad de recombinaci3n de las dos fórmulas o posturas anteriores:

- 5) *Permisi3n relativa de la reelecci3n inmediata para un n3mero limitado de periodos consecutivos, prohibici3n relativa de la reelecci3n para un n3mero limitado de pe-*

¹ Arist3teles, *3tica nicomaquea*, trad. de Antonio G3mez Robledo, M3xico, UNAM, 1983, libro II, cap3tulo VI, p. 38.

² La variante *impl3cita* resulta de la aplicaci3n del principio aplicable a los ciudadanos: “Lo que no est3 expresamente prohibido est3 permitido”.

³ Por lo general esta f3rmula o postura toma la siguiente forma: *Permisi3n relativa de la reelecci3n inmediata para un segundo periodo consecutivo (por una sola vez o por 3nica ocasi3n)*, pero podr3a contemplar un n3mero mayor de periodos consecutivos.

⁴ Por lo general esta f3rmula o postura toma la forma siguiente: *Prohibici3n relativa de la reelecci3n inmediata por un periodo y permisi3n relativa de la reelecci3n mediata o diferida para periodos posteriores una vez cumplido el periodo de veda*, pero podr3a contemplar un n3mero mayor de periodos vedados.

⁵ V3ase *supra* nota 2.

*periodos consecutivos, y permisión relativa de la reelección para un número limitado de periodos posteriores no-consecutivos.*⁶

Como es posible advertir, las posibilidades de combinación y de recombinación son casi infinitas, solamente comparables o equiparables a la creatividad e imaginación sin límites de las clases políticas de nuestras Américas y de su característico pragmatismo. De hecho, dado lo anterior podemos desprender algunas variables que sirven para multiplicar las variantes:

- 1) Extender la prohibición al cónyuge, concubino o concubina, o pareja y a los parientes por consanguinidad y hasta por afinidad para evitar la reelección ya no por sí sino por otros.
- 2) Exigir como requisito de elegibilidad para ser reelecto de una votación aprobatoria previa, ya sea calificada o no, o bien de la separación del cargo si desea contender para garantizar no sólo la equidad en y la integridad de la contienda electoral, sino también la igualdad entre los contendientes, y
- 3) Incorporar cláusulas pétreas para prohibir la reforma a la Constitución en materia de reelección presidencial, ya sea con sanciones o sin ellas.

En otro orden de ideas, habría que mencionar respecto a la reconstitución de la reelección presidencial que su reforma obedece a medios tanto convencionales o tradicionales como no convencionales o no tradicionales, los cuales ordenamos de más a menos ortodoxos:

- 1) *Vía convencional o tradicional de la asamblea constituyente que promulga una nueva Constitución, ya sea como producto o resultado de una revolución o de su evolución (fórmula más ortodoxa);*
- 2) *Vía convencional o tradicional por el poder reformador o revisor constituido que realiza una enmienda o reforma a la Constitución, con o sin plebiscitos, con o sin referendos populares (fórmula más o menos ortodoxa);*⁷

⁶ Por lo general esta fórmula o postura toma la forma siguiente: *Permisión relativa de la reelección inmediata para un segundo periodo consecutivo (por una sola vez o por única ocasión), prohibición relativa de la reelección para un tercer periodo consecutivo, y permisión relativa de la reelección para un tercer periodo no-consecutivo.*

⁷ El problema con esta vía es que contiene de forma implícita un destinatario con nombre y apellido, *i. e.* el presidente en funciones, con lo cual se violentan los principios que exigen que las normas sean generales, abstractas, impersonales y permanentes. Sobre la generalidad de la ley, véase, por ejemplo, Jean Jacques Rousseau, *El contrato social o principios*

- 3) *Vía no convencional o no tradicional por el poder controlador o protector de la Constitución que realiza una mutación constitucional a partir del ejercicio de sus atribuciones en materia de interpretación y jurisdicción constitucional (fórmula menos ortodoxa).*⁸

Ahora bien, además de reformar la cláusula que regula la reelección, ya sea por cualquiera de las tres vías anteriores, resulta que ha optado por evadir o evitar su cumplimiento, aunque al parecer no necesariamente implique su violación.⁹

de derecho político, II, VI, p. 49: “Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que el derecho considera a los ciudadanos como un cuerpo y a las acciones en abstracto, jamás a un hombre como un individuo o una acción particular”. Véase también Imer B. Flores, “Sobre las formas y los límites de la legislación: A propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 290 y 291; y “El problema de los límites de las «reformas constitucionales» y el control de su constitucionalidad”, en Jesús Córdova Schaefer (coord.), *Teoría general del derecho constitucional*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009, pp. 484-486.

⁸ Uno de los problemas con esta vía es que puede contener de forma implícita un destinatario con nombre y apellido, con lo cual violentan los principios que exigen que las normas sean generales, abstractas, impersonales y permanentes. Véase nota 7. Véase también Flores, “El problema de los límites de las «reformas constitucionales» y el control de su constitucionalidad”, nota 7, pp. 486-492.

⁹ Le debo esta reflexión en buena medida al colega paraguayo Jorge Silvero Salgueiro.

Uno de los casos más claros, aunque debatible y discutible, es el del “divorcio voluntario” de la pareja presidencial, *i. e.* el presidente y su cónyuge, en Guatemala. Al respecto, la Constitución Política de Guatemala contempla, en su artículo 186, las prohibiciones para optar a los cargos de presidente o vicepresidente de la República: “No podrá optar al cargo de presidente o vicepresidente de la República”; y, en el inciso c.: “Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia...”. El problema es que para algunos como ni el citado artículo e inciso ni algún otro o algunos otros de la Constitución vigente contemplan expresamente el caso del (o de la) cónyuge, a partir de la idea de que el matrimonio no genera ningún tipo de parentesco sugieren que la prohibición no es aplicable al (o a la) cónyuge. Ahora bien, es posible explicar el hecho de no hacer mención expresa al caso del (o de la) cónyuge, aunque no justificarlo. Lo anterior, al recordar que el derecho a votar de las mujeres en Guatemala no fue reconocido a las mujeres que sabían leer y escribir hasta la Constitución del 15 de abril de 1945, y después ampliado a las analfabetas con la Constitución del 15 de abril de 1965. En consecuencia, parecería que no era necesario incluir al (o a la) cónyuge en la prohibición. En este sentido, por una deficiente técnica legislativa parecería que el (o la) cónyuge no está comprendido(a) dentro de la prohibición, en especial porque el matrimonio no genera ningún tipo de parentesco entre ambos cónyuges. No obstante, somos de la opinión de que en atención de la naturaleza de la prohibición está claro que el propósito de la misma es evitar el “continuismo”, ya no por sí, sino por otros, y que en consecuencia la misma es aplicable no sólo a los parientes

II. HISTORIA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN DEL PRESIDENTE EN HONDURAS

Como veremos en este apartado, Honduras había adoptado en diferentes momentos cuatro de las cinco fórmulas que hemos identificado; la única excepción era la permisión absoluta de la reelección presidencial:

- 1) *Fórmula primera (1823-1865): permisión relativa de la reelección inmediata (por una vez) y prohibición relativa de la reelección para periodos posteriores;*
- 2) *Fórmula segunda (1865-1880): prohibición relativa de la reelección inmediata y permisión (implícita) de la reelección mediata o diferida;*
- 3) *Fórmula tercera (1880-1894): permisión relativa de la reelección inmediata para un segundo periodo, prohibición relativa de la reelección para un tercer periodo consecutivo, y permisión relativa de la reelección mediata o diferida para un tercer periodo no consecutivo;*
- 4) *Fórmula segunda (retomada) (1894-1965): prohibición relativa de la reelección inmediata y permisión relativa (implícita) de la reelección mediata o diferida;*
- 5) *Fórmula cuarta (1965-2015): prohibición absoluta de la reelección, y*
- 6) *Fórmula quinta (2015-____): ¿permisión absoluta de la reelección?*

Adelanto que, como también veremos, en la noche del 23 de abril de 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras decidió declarar inaplicable el artículo 239 de la Constitución, y con ello dio un giro de 180° para adoptar la única fórmula que les faltaba. Sin embargo, el fallo, al ser considerado espurio, después de haber servido para la reelección del presidente en turno, ha quedado sin efectos, y, en consecuencia, resulta que la fórmula cuarta, *i. e.* prohibición absoluta de la reelección, está en funcionamiento.

dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sino también al (o a la) cónyuge, al concubino o a la concubina, así como al (o a la) pareja tanto del presidente como del vicepresidente. Al respecto, habría que recordar los términos de la Opinión Consultiva emitida a solicitud del Congreso de la República, publicada en la *Gaceta* núm. 14, bajo el expediente 212-89, página 8, como resolución del 16-11-89: “El artículo 186, inciso c) de la Constitución Política de la República contiene prohibición categórica para que los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, lo que incluye al cónyuge, puedan optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, cuando éste (*sic*) último se encuentre ejerciendo la Presidencia y los de las personas a que se refiere en el inciso primero de este artículo, entendiéndose que la prohibición es únicamente para el periodo en que se realice la ejecución en que los dignatarios mencionados hayan fungido y no para periodos subsiguientes...”.

A continuación, explicamos la evolución constitucional de Honduras, a partir del desarrollo de cada una de las fórmulas que han adoptado:

1. *Fórmula primera (1823-1865): permisión relativa de la reelección inmediata (por una vez) y prohibición relativa de la reelección para periodos posteriores*

A la caída del Primer Imperio mexicano, las autoridades de Guatemala convocaron a sus similares de Chiapas, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua a mandar diputados a un Congreso a su capital. Las tres últimas eligieron y enviaron a sus representantes, en tanto que la segunda quedó de enviarlos una vez que las tropas mexicanas salieran de ésta. Por su parte, Chiapas no los envió, pero sí lo hizo la región costera del Soconusco. Así, el 1o. de julio de 1823 el Congreso declaró que las provincias ahí reunidas eran independientes de España, de México y de toda otra nación al fundar las Provincias Unidas del Centro de América. Asimismo, al día siguiente los diputados constituyeron una Asamblea Nacional Constituyente, y finalmente proclamaron el 27 de diciembre de 1823 las Bases Constitucionales de las Provincias Unidas del Centro de América, las cuales consagraron en su artículo 15 la permisión de la reelección inmediata por “una vez” al explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”.¹⁰ “Artículo 15. La duración del Presidente y Vicepresidente será por cuatro años, pero podrán reelegirse una vez sin intervalo alguno”.

Como es sabido, el 4 de marzo de 1824 tuvo lugar la adhesión de la provincia de Costa Rica, y en septiembre de dicho año, después de un plebiscito, la separación definitiva de Chiapas. Ahora bien, el 5 de mayo, la Asamblea Constituyente había acordado facultar a las provincias para elegir congresos y organizar sus autoridades de conformidad con dichas Bases, las cuales estuvieron vigentes hasta la emisión de la Constitución de la República Federal de Centro América aprobada el 22 de noviembre de ese mismo año. Esta Constitución estuvo caracterizada por refrendar en el artículo 111 la misma fórmula, *i. e.* permisión de la reelección inmediata por “una vez”, y explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”.¹¹ “Artícu-

¹⁰ Luis Mariñas Otero (comp.), *Las Constituciones de Guatemala*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 239-248. Las *Bases Constitucionales de 1823* están disponibles en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2038/4.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹¹ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1824/1824.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

lo 111. La duración del Presidente y Vicepresidente será por cuatro años y podrán ser reelectos una vez sin intervalo alguno”.

Dentro de este contexto federal, el 11 de diciembre de 1825 los hondureños promulgaron la Constitución del Estado de Honduras, y procedieron a remachar en el artículo 41 la fórmula de la permisión de la reelección inmediata por “una vez” pero sin explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”:¹² “Artículo 41. El Jefe Supremo del Estado y Vice-Jefe lo serán únicamente por cuatro años, y sólo podrán ser reelectos, una vez”.

De igual forma, la Constitución del Estado de Honduras de 1831 hizo lo propio al repetir la fórmula, *i. e.* la permisión de la reelección inmediata por “una vez”, pero sin explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”, en el artículo 55:¹³ “Artículo 55. El Jefe Supremo y Vice-Jefe lo serán por 4 años y podrán ser reelectos una sola vez, si quisiesen admitir”.

Por su parte, con las reformas a la Constitución de la República Federal de Centroamérica, del 13 de febrero de 1835, cambió la palabra “reelectos” por “reelegidos” en el artículo 106, pero la fórmula anterior, *i. e.* permisión de la reelección inmediata por “una vez” y explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”, la mantuvo sin mayor modificación:¹⁴ “Artículo 106. La duración de Presidente y Vicepresidente será por cuatro años y podrán ser reelegidos una vez sin intervalo alguno”.

Ahora bien, en octubre de 1838, Honduras dejó la federación para ser un Estado libre e independiente. Así, la Constitución Política del Estado de Honduras, del 11 de enero de 1839, estaba caracterizada por reducir el periodo de cuatro a dos años y repetir la fórmula, *i. e.* la permisión de la reelección inmediata por “una vez” sin explicitar que ello era posible “sin intervalo alguno”, pero ahora en el artículo 46:¹⁵ “Artículo 46. El Presidente durará dos años; podrá ser reelecto una sola vez; más su admisión será voluntaria en este último caso”.

Aunque Honduras participó en varios intentos por restablecer la unidad de Centro América, tales como la Constitución de la Confederación Centroamericana,¹⁶ del 17 de julio de 1842, ello no sucedió sino hasta la

¹² Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1825/1825.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹³ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1831.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁴ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1824/1824.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁵ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1839.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁶ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1842/1842.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Centroamericanos,¹⁷ del 15 de septiembre de 1898, como veremos más adelante.

En el interin, la Constitución Política del Estado de Honduras, del 5 de febrero de 1848, reestableció el periodo de cuatro años y estuvo caracterizada por reproducir en el artículo 41 la fórmula que consagra la permisión de la reelección inmediata por “una sola vez” y explicitar que ello era posible “sin el intervalo de igual tiempo”. Sin embargo, dispuso en el mismo numeral que para tal efecto era “preciso que la Asamblea general” los declarara previamente “buenos servidores del Estado”.¹⁸

Artículo 41. La duración del Presidente y Vicepresidente será de cuatro años y podrán ser reelegidos una sola vez, sin el intervalo de igual tiempo, si lo fueren popularmente; más para ello es preciso que la Asamblea general los declare previamente, buenos servidores del Estado, luego que se reúna en la época que haya de hacerse, o declararse la elección. Esta circunstancia será también necesaria para que puedan servir dichos oficios, los que antes hubiesen ejercido el Ejecutivo del Estado.

2. *Fórmula segunda (1865-1880): prohibición relativa de la reelección inmediata y permisión (implícita) de la reelección mediata o diferida*

No sería sino hasta la promulgación de la Constitución Política del 28 de septiembre de 1865 cuando Honduras pasaría de la permisión de la reelección inmediata por una sola vez a la prohibición de la reelección inmediata, en su artículo 33:¹⁹ “Artículo 33. El período presidencial será de cuatro años, sin lugar a reelección sucesiva. Comienza el 1o. de febrero del año de la renovación”.

Al referir la prohibición solamente a la “reelección sucesiva”, es decir, a la inmediata, parecería dejar abierta la posibilidad para reelecciones sucesivas mediatas o diferidas. Ahora bien, al ser abrogada la Constitución de 1865 con el Decreto del 15 de noviembre de 1872, y decretada la Constitución Política del 23 de diciembre de 1873, repite la misma fórmula en términos muy parecidos al prohibir en el artículo 35 la reelección para el

¹⁷ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1898/1898.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁸ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1848.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁹ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1865.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

“periodo inmediato siguiente”. No obstante, adiciona una redacción que le da a dicho numeral el carácter de cláusula pétrea, y como tal el antecedente más remoto del celeberrimo artículo 239, que estaba en vigor cuando comenzó la crisis constitucional del verano de 2009:²⁰

Artículo 35. El Presidente de la República no podrá ser reelecto para el período inmediato siguiente, en ningún caso, ni por ningún protesto, y si prevaleciendo de aclamaciones o actas populares o de cualquier otro medio, se conservase en el poder, se tendrá por el mismo hecho como usurpador; y tanto el ejército, como las autoridades de cualquier género, y jerarquía que sea, y los pueblos, no obedecerán más que al designado por la ley, so pena de incurrir en el delito de traición contra la patria.

Lo anterior da lugar a una fórmula segunda “recargada”, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata (pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida) con una cláusula pétrea.

3. *Fórmula tercera (1880-1894): permisión relativa de la reelección inmediata para un segundo periodo, prohibición relativa de la reelección inmediata para un tercer periodo consecutivo, y permisión relativa de la reelección mediata o diferida para un tercer periodo no consecutivo*

Bastarían poco menos de siete años para que Honduras pasara con la promulgación de la Constitución Política del 1o. de noviembre de 1880 de la fórmula segunda “recargada” a una tercera, caracterizada por permitir la reelección inmediata para el “periodo siguiente”, por prohibir la reelección subsecuente para un tercer periodo, y por permitir que para “ser elegido por tercera vez” deba “mediar, entre ésta y la segunda elección el espacio de cuatro años”. Tal como lo dispone el artículo 63:²¹

Artículo 63. El período constitucional en que el Presidente ejerce su cargo dura cuatro años, y podrá ser reelecto para el período siguiente. Para ser elegido por tercera vez, deberá mediar, entre ésta y la segunda elección el espacio de cuatro años. El período presidencial comienza el primero de febrero del año de la renovación.

²⁰ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1873.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²¹ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1880.html> (página consulta 9 de septiembre de 2024).

4. *Fórmula segunda (retomada) (1894-1965): prohibición relativa de la reelección inmediata y permisión relativa (implícita) de la reelección mediata o diferida*

De igual forma, en menos de tres lustros, con la promulgación de la Constitución de la República, del 14 de octubre de 1894, la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, fue retomada en el artículo 104, al establecer que “no podrá ser reelecto” como presidente “para el siguiente período”. No obstante, la misma fue reforzada al explicitar que “ni electo vicepresidente para el siguiente período”, y al estipular, de un lado, en el mismo numeral, que “Tampoco podrán ser electos Presidentes o Vicepresidentes sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”, y, del otro, en el siguiente, que “No podrá ser electo Presidente el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia Constitucional en los últimos seis meses del período, ni sus parientes dentro de los grados que expresa el artículo anterior”:²²

Artículo 104. El período presidencial será de cuatro años y comenzará el 1.º de febrero.

El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad, no podrá ser reelecto ni electo vicepresidente para el siguiente período. Tampoco podrán ser electos Presidentes o Vicepresidentes sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 105. No podrá ser electo Presidente el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia Constitucional en los últimos seis meses del período, ni sus parientes dentro de los grados que expresa el artículo anterior.

Con la reconstitución de los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador en una República federal, con la Constitución Política de los Estados Unidos de Centro América, del 15 de septiembre de 1898, mantuvieron la misma fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, al señalar en el párrafo primero del artículo 97 que “no podrá ser electo presidente para el siguiente período”, y en el párrafo segundo del mismo numeral, que “Tampoco podrá serlo el ciudadano que hubiere ejercido la presidencia durante los últimos seis meses anteriores a la elección”:²³

²² Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1894.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²³ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1898/1898.html>; y en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/A71684068857B77206257307006E8341?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/A71684068857B77206257307006E8341?OpenDocument).

Artículo 97. El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad, no podrá ser electo presidente para el siguiente período.

Tampoco podrá serlo el ciudadano que hubiere ejercido la presidencia durante los últimos seis meses anteriores a la elección.

De igual forma, la Constitución Política de la República de Honduras, del 2 de septiembre de 1904, refrendó la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, al consagrar en el segundo párrafo del artículo 87: “no podrá ser reelecto para el siguiente período.”²⁴ El periodo será de cuatro años y comenzará el primero de febrero.

El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad, no podrá ser reelecto para el siguiente período”.

Como es sabido, la Constitución de 1904 fue producto del golpe de Estado que dio el gobierno presidido por el general Manuel Bonilla, y que suprimió el 8 de febrero de ese año a la Constitución de 1894. De tal suerte que desde aquel entonces fue gestado el sentimiento de sublevación que dio lugar a la llamada “Revolución Restauradora”, la cual finalmente triunfó con la expedición de la Constitución del 8 de febrero de 1908. Su articulado estuvo limitado a restaurar la vigencia íntegra de la Constitución del 14 de octubre de 1894, en lugar de proceder a su revisión integral, tal como lo explican en la última consideración:²⁵

La Constitución de 1894, contiene los principios más avanzados del Derecho Público, y garantiza amplia y eficazmente las libertades y derechos del pueblo hondureño, a cuyas instituciones éste ha manifestado libremente y con entereza su adhesión, así en los tiempos de bonanza como en las circunstancias más difíciles; y que por todas estas razones la mayoría de esta Asamblea, después de largos y concienzudos debates ha juzgado innecesario discutir las reformas presentadas por las Honorables Comisiones designadas para revisar aquel Código, estimando preferible mantenerlo íntegro, cual lo proclamó la Revolución Restauradora...

Cuando los representantes del pueblo de los Estados de El Salvador, Guatemala y Honduras, en cumplimiento al pacto de unión de los homólogos de Costa Rica y Nicaragua, constituyeron una federación soberana e

²⁴ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1904.html>; y en: <http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/12059439739035940765213/p00000001.htm>.

²⁵ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1908.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

independiente denominada “República de Centroamérica”, al ser decretada la Constitución Política de la República Federal Centroamérica, del 9 de septiembre de 1921, optaron por consagrar en su artículo 97 un Poder Ejecutivo “ejercido por un Consejo Federal compuesto de Delegados popularmente electos” y con una duración de cinco años. Aunado a lo anterior, dicho Consejo elegía entre los delegados a “un Presidente y un Vicepresidente cuyas funciones durarán un año”. Sin embargo, en la parte final del cuarto párrafo de dicho numeral retomó la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, al disponer: “El Presidente del Consejo no podrá ser reelecto para el año inmediato siguiente”.²⁶

Artículo 97. El Poder Ejecutivo será ejercido por un Consejo Federal compuesto de Delegados popularmente electos. Cada Estado elegirá un propietario y un suplente, mayores de cuarenta años, ciudadanos naturales del Estado que los elija.

El período del Consejo será de cinco años.

Los Delegados y los suplentes deberán residir en la Capital Federal. Los suplentes asistirán a las deliberaciones del Consejo, sin voto; lo tendrán, sin embargo, cuando no concurrieren a la reunión los respectivos propietarios.

Para que el Consejo actúe válidamente es preciso que todos los Estados estén representados en él. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, excepto en aquellos casos en que la Constitución exija una mayoría superior. En caso de empate el Presidente tendrá doble voto. El Consejo elegirá entre los Delegados Propietarios un Presidente y un Vicepresidente, cuyas funciones durarán un año. El Presidente del Consejo no podrá ser reelecto para el año inmediato siguiente.

El Presidente del Consejo será tenido como Presidente de la Federación, pero actuará siempre en nombre y por resolución o mandato del Consejo Federal. El Consejo distribuirá, de la manera que juzgue más conveniente, la conducción de los negocios públicos, y puede encargar el departamento o departamentos que estime oportunos a cualquiera o cualesquiera de los suplentes.

Como es posible percibir, la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, estuvo vigente. Lo anterior, incluso cuando la Constitución del 10 de septiembre de 1924, la cual entraría en vigor el 3 de octubre de ese mismo año, y que pretendía derogar la de 1894, consagró en su artículo 110:

²⁶ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1921/1921e.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

“el ciudadano que hubiere ejercido la presidencia, en propiedad o interinamente, en el curso de un período, no podrá ser electo presidente ni vicepresidente para el siguiente período”, y que “Tampoco podrán ser electos presidente o vicepresidente sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad”.²⁷

Artículo 110. El período presidencial será de cuatro años y comienza el 1.º de febrero. El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia, en propiedad o interinamente, en el curso de un período, no podrá ser electo presidente ni vicepresidente para el siguiente período. Tampoco podrán ser electos presidente o vicepresidente sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad.

Por su parte, la Constitución Política de 1936, en su artículo 117, aumentó la duración del período presidencial a seis años. Sin embargo, en el siguiente numeral conservó la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permitió implícita de la reelección mediata o diferida, casi en los mismos términos, al explicitar que la prohibición comprende —además de los dos supuestos anteriores correspondientes tanto a “El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad o interinamente en el curso de un período” como a “Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República, dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad”— a “Los Secretarios de Estado que ejercieren o hubieren ejercido su cargo seis meses antes de la práctica de las elecciones”.²⁸

Artículo 117. El período presidencial será de seis años y empezará el primero de enero.

Artículo 118. No podrán ser electos Presidente y Vicepresidente de la República para el período siguiente:

1. El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad o interinamente en el curso de un período.
2. Los Secretarios de Estado que ejercieren o hubieren ejercido su cargo seis meses antes de la práctica de las elecciones.
3. Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República, dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad.

²⁷ Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-honduras-de-1924/html/9076b742-e716-42bd-b430-998537b77a3b_2.html (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²⁸ Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-honduras-de-1936/html/206e62f5-6a92-4624-8836-1357445ae0fc_2.html (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Como es sabido, durante los tres sexenios de 1936 a 1954, las cosas marcharon en orden hasta que al no ser posible nombrar al ganador de los comicios de 1954, el vicepresidente, quien había sido designado presidente para cumplir la falta de quien ocupaba la presidencia de la República, decidió encabezar un golpe de Estado. En 1955, el licenciado Medardo Mejía preparó un anteproyecto de Constitución de la República de Honduras, del cual nos permitimos destacar los siguientes artículos:

Artículo 51. La universalidad de los ciudadanos hondureños y el poder público hondureño, en conjunto, vigilarán, preservarán y defenderán la existencia del Gobierno republicano, democrático y representativo. En consecuencia, es atentatorio a la presente Constitución:

1. La elección anormal de los funcionarios que integran el Gobierno y que desempeñan los poderes del Estado.
2. El funcionamiento anormal del Gobierno constituido.
3. La reelección de los funcionarios que desempeñan los poderes del Estado, más allá de los períodos constitucionales.
4. La continuación de los funcionarios que están al frente de los poderes del Estado, por acuerdos o decretos violatorios de la constitucionalidad.
5. La mala fe probada en la obligación de cumplir o hacer cumplir en todo o en parte la presente Constitución.
6. El golpe militar, que tiene en mira la implantación de un régimen castrense en perjuicio de los derechos populares.
7. El golpe de Estado, de origen gubernamental o popular, que tiende a disolver la actual estructura política de la sociedad hondureña para sustituirla por otra de distinta naturaleza.
8. La sedición, que se conduce a tomar el poder para introducir reformas antidemocráticas en el Estado.
9. La rebelión, que se encamina a tomar el poder para introducir reformas antidemocráticas en el Gobierno.
10. Se incluye en la rebelión la llamada montonera hondureña, o sea el trastorno del orden público con procedimientos tradicionales y alimentación financiera de empresas domiciliadas o por domiciliarse en el país, para derribar al Gobierno constituido, a fin de obligarlo a otorgar determinadas concesiones o empujarlo a presiones injustificadas del pueblo.
11. El golpe extranjero, operado con fuerzas extranjeras en acuerdo con fuerzas nacionales, y que sin revestir caracteres de invasión, somete a Honduras, a su Estado y a su Gobierno al vasallaje de una nación extranjera.
12. Se incluye en el golpe extranjero la llamada guerra civil hondureña, o sea el trastorno del orden público con procedimientos tradicionales, y que con alimentación financiera y otras cooperaciones de cualquier Gobierno extranjero pretenda tomar el poder para invalidar alguna sentencia arbitral en

perjuicio del territorio hondureño o hacer avanzar alguna frontera ajena sobre el territorio nacional.

Artículo 69. No podrá proponerse adición ni reforma en ninguno de los artículos de la Constitución hasta corridos seis años desde que haya comenzado a cumplirse.

Artículo 70. Para hacer adición o reforma en la Constitución es necesario:

1. Que la proposición sea escrita y firmada al menos por cuatro Diputados de departamentos distintos;

2. Que se lea tres veces en días diversos y con intervalo de dos entre una y otra lectura;

3. Que admitida a discusión se pase a una comisión, y leído el dictamen de ésta tres veces en otros tantos con el intervalo de dos entre ellos se vote si debe tratarse en la Legislatura del año siguiente;

4. Que declarado así por las dos terceras partes de votos, la Legislatura indicada declare si ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para decretar la reforma;

5. Que hecha esta declaración se comunique a todos los departamentos para que se tenga presente en las elecciones;

6. Que otorgados los poderes especiales, la Legislatura siguiente discuta de nuevo la proposición, y procediendo como debe procederse en la formación de las leyes, decreta lo que estime justo.

Artículo 82. No podrán ser electos Presidente y Vicepresidente de la República:

1. El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia en propiedad o interinamente, en el curso de un período.

2. Los Secretarios de Estado que ejercieren o hubieren ejercido sus cargos seis meses antes de la práctica de las elecciones.

3. Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

En caso de impedimento temporal del Presidente de la República lo sustituirá en sus funciones el Vicepresidente; y en su defecto, los ciudadanos ya señalados en este capítulo.

Si la falta del Presidente fuere absoluta, el Vicepresidente ejercerá el Poder Ejecutivo por el tiempo que falte del período; pero si también faltare de modo absoluto el Vicepresidente, quien lo sustituya por la ley, oficiará al Tribunal Nacional Electoral la conveniencia de convocar el pueblo a elecciones, para que se realicen un mes después, abriéndose así un nuevo período constitucional que empezará el primero de enero siguiente a la convocatoria.

Mientras recibe la Presidencia el llamado por la ley ejercerá el Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros, y éste llamará inmediatamente al nuevo funcionario para darle posesión.

Artículo 83. El período presidencial es de seis años.

Una vez derrocado el usurpador, una nueva Constitución política fue decretada y sancionada el 19 de diciembre de 1957, la cual estuvo caracterizada por conservar, por un lado, el periodo presidencial de seis años en su artículo 195:²⁹ “Artículo 195. El período presidencial será de seis años y empezará el veintiuno de diciembre”.

Y, por el otro, la fórmula segunda, *i. e.* prohibición de la reelección inmediata, pero permisión implícita de la reelección mediata o diferida, al establecer en su artículo 196 que la restricción para el periodo presidencial “siguiente” es aplicable a todo “ciudadano que haya desempeñado a cualquier título la Presidencia de la República”;³⁰ “Artículo 196. El ciudadano que haya desempeñado a cualquier título la Presidencia de la República, no podrá ser Presidente o designado en el período presidencial siguiente”.

Lo anterior vino a fortalecer los términos de la prohibición y fue reforzada al insertar, en el artículo 199, a la par de los tres supuestos contemplados en la Constitución de 1936, un cuarto supuesto, como fracción tercera, referente a “Los miembros del Consejo Nacional de Elecciones, así como los representantes o apoderados de concesionarios del Estado o de empresas que exploten servicios públicos”:³¹

Artículo 199. No puede ser electo presidente de la República, para el período siguiente:

1o. El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia en Propiedad o interinamente, en el curso de un período.

2o. Los Secretarios de Estado que ejercen o hubieren ejercido su cargo, dentro de los seis meses anteriores a la práctica de las elecciones.

3o. Los miembros del Consejo Nacional de Elecciones, así como los representantes o apoderados de concesionarios del Estado o de empresas que exploten servicios públicos, y

4o. Los parientes del Presidente y designados, que hubieren ejercido la Presidencia en el período inmediatamente anterior, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Por otro lado, estuvo caracterizada, además, por consagrar un par de antecedentes del artículo 239 en vigor durante la crisis constitucional del verano de 2009, al estipular, de un lado, en su artículo 197:³² “El funcio-

²⁹ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1957.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

nario que viole el artículo anterior o que proponga reformarlo y los que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados para el ejercicio de toda función pública”.

Y, del otro, al incluir como inciso 6, respecto a las causas para perder la calidad de ciudadano consagradas en el artículo 38, la de “incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República”:³³

Artículo 38. La calidad de ciudadano se suspende, se pierde y se restablece conforme a las siguientes prescripciones:

Se suspende:

- 1o. Por auto de prisión, declaratoria de reo, o de haber lugar formación de causa.
- 2o. Por sentencia firme que prive de los derechos políticos;
- 3o. Por interdicción civil, por estar declarando deudor fraudulento o por vagancia legalmente declarada; y
- 4o. Por negarse a desempeñar, sin justa causa, un cargo de elección popular. En este caso, la suspensión durará el tiempo que debiera desempeñar el cargo rehusado.

Se pierde:

- 1o. Por prestar servicios, en tiempo de guerra, a enemigos de honduras o de sus aliados;
- 2o. Por ayudar a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, en contra de la nación.
- 3o. Por desempeñar en el país sin la licencia debida, empleo de nación extranjera del ramo militar a de político;
- 4o. Por aceptar sin permiso debido, condecoraciones que impliquen obediencia o sumisión al Gobierno que las otorgue;
- 5o. Por cortar la libertad de sufragio, adulterar documentos electorales para emplear medios fraudulentos para burlar la voluntad popular; y
- 6o. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República.

Se restablece:

- 1o. Por sobreseimiento confirmado
- 2o. Por sentencia firme absoluta;
- 3o. Por cumplimiento de la pena
- 4o. Por amnistía o por indulto; y
- 5o. Por rehabilitación de conformidad con la ley.

³³ *Idem.*

5. *Fórmula cuarta (1965-2015): prohibición absoluta de la reelección*

Por su parte, la Constitución de la República, emitida el 3 de junio de 1965, y que entró en vigor el 6 de ese mismo mes y año, perdió su vigencia y recuperó la misma mediante el decreto del jefe de Estado en Consejo de Ministros del 6 de diciembre de 1972, una vez que el 4 de dicho mes y año las fuerzas armadas asumieron todos los poderes del Estado para alcanzar los objetivos anunciados en la proclama emitida en esa misma fecha.

Esta Constitución eliminó del artículo 36 el supuesto de la pérdida de la calidad ciudadana: “Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República”.³⁴ Y mantuvo el “período presidencial de seis años” en el nuevo artículo 192:³⁵ “Artículo 192. El período presidencial será de seis años y empezará el seis de junio”.

Así como, uno de los antecedentes más recientes del artículo 239 en vigor durante la crisis constitucional del verano de 2009, en el nuevo artículo 194:³⁶

Artículo 194. El funcionario que viole el artículo anterior o que proponga reformarlo, y los que lo apoyen directamente cesarán por ese mismo hecho en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados para el ejercicio de toda función pública por el término de diez años a partir de la fecha de la violación, o de su intento de reforma.

No obstante, esta Constitución está caracterizada por dar lugar a la fórmula cuarta, *i. e.* prohibición absoluta de la reelección, al suprimir la palabra “siguiente”, la cual, como hemos visto, servía para permitir la reelección mediata o diferida, y al señalar en su artículo 193: “Artículo 193. El ciudadano que haya desempeñado a cualquier título la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no podrá ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo bajo ningún título”.

De igual forma, en el artículo 196 actualizó los términos de las prohibiciones previstas en el artículo 193:

Artículo 196. Además de lo establecido en el Artículo 193 no pueden ser electos Presidente de la República para el período siguiente:

³⁴ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/otras/c1965.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

1. El ciudadano que por cualquier título hubiere ejercido o ejerciera la Presidencia de la República dentro de los doce meses anteriores a la práctica de las elecciones.

2. El Presidente del Congreso Nacional, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Jefe de las Fuerzas Armadas, los miembros del Consejo Nacional de Elecciones y los funcionarios que habiendo sido elegidos por el Congreso Nacional ejercieren o hubieren ejercido su cargo dentro de los doce meses anteriores a la práctica de las elecciones;

3. El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, Jefe de las Fuerzas Armadas, miembros del Consejo Nacional de Elecciones o el ciudadano que por cualquier título hubiere ejercido o ejerciera la Presidencia de la República dentro de los doce meses anteriores a la práctica de las elecciones.

Es así como llegamos a la Constitución de la República, del 11 de enero de 1982, la cual reestableció en la fracción 5 del artículo 42, relativo a las causas para perder la calidad de ciudadano: “5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República”. Ahora bien, en ese mismo artículo explicitó que para decretar la pérdida de la calidad de ciudadano es necesario un “acuerdo gubernativo, previa sentencia condenatoria dictada por los tribunales competentes”:³⁷

Artículo 42. La calidad de ciudadano se pierde:

1. Por prestar servicios en tiempo de guerra a enemigos de Honduras o de sus aliados;

2. Por prestar ayuda en contra del Estado de Honduras, a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional;

3. Por desempeñar en el país, sin licencia del Congreso Nacional, empleo de nación extranjera, del ramo militar o de carácter político;

4. Por coartar la libertad de sufragio, adulterar documentos electorales o emplear medios fraudulentos para burlar la voluntad popular;

5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República; y,

6. Por residir los hondureños naturalizados, por más de dos años consecutivos, en el extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo.

En los casos a que se refieren los numerales 1) y 2), la declaración de la pérdida de la ciudadanía la hará el Congreso Nacional mediante expediente

³⁷ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1982/c1982.html>; y en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

circunstanciado que se forme al efecto. Para los casos de los numerales 3) y 6), dicha declaración la hará el Poder Ejecutivo mediante acuerdo gubernativo; y para los casos de los incisos 4) y 5) también por acuerdo gubernativo, previa sentencia condenatoria dictada por los tribunales competentes.

Aunado a lo anterior, esta Constitución estuvo caracterizada por reducir la duración del “período presidencial” de seis a “cuatro años”:³⁸ “Artículo 237. El período presidencial será de cuatro años y empezará el veintisiete de enero siguiente a la fecha en que se realizó la elección”.

Y, por reproducir la fórmula cuarta, *i. e.* prohibición de la reelección absoluta, con una cláusula pétrea en la versión original del ya celeberrimo artículo 239:³⁹

Artículo 239. El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado.

El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública.

Este artículo fue modificado por los decretos 299/1998 y 374/2002, este último ratificado por el 153/2003, para agregar después del “diez” con letra el número 10 entre paréntesis, *i. e.* (10), y quitar una coma después de cargos:⁴⁰

Artículo 239. El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado.

El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública.

Por su parte, el artículo 240, relativo a las prohibiciones para “ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República”, ha sido modificado por varios decretos:⁴¹

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

Artículo 240. No pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República:

1. Los Secretarios y Sub-Secretarios de Estado, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Magistrados y Jueces del Poder Judicial, Presidentes, Vicepresidentes, Gerentes, Subgerentes, Directores, Subdirectores, Secretarios Ejecutivos de Instituciones Descentralizadas y Desconcentradas; Miembros del Tribunal Superior de Cuentas; Procurador y Subprocurador General de la República; Director y Subdirectores del Registro Nacional de las Personas; Procurador y Subprocurador del Ambiente; Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto; Superintendente de Concesiones y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que hayan ejercido sus funciones durante el año anterior a la fecha de elección del Presidente de la República. El Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser candidatos a la Presidencia de la República para el período constitucional siguiente a aquél para el cual fueron elegidos.

En cuanto a los Designados a la Presidencia se estará a lo dispuesto en esta Constitución;

* Modificado por Decreto 299/1998.

* Modificado por Decreto 268/2002 y ratificado por Decreto 2/2002.

* Modificado por Decreto 374/2002 y ratificado por Decreto 153/2003.

* Modificado por Decreto 412/2002 y ratificado por Decreto 154/2003.

2. Los oficiales jefes y oficiales generales de las Fuerzas Armadas;

3. Los jefes superiores de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Policía o de Seguridad del Estado;

4. Los militares en servicio activo y los miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan ejercido sus funciones durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de elección;

5. Derogado;

*Derogado por Decreto 245/1998. Derogación ratificada por Decreto 2/1999.

6. El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República, que hubieren ejercido la Presidencia en el año precedente a la elección; y,

* Modificado por Decreto 299/1998.

* Modificado por Decreto 374/2002 y ratificado por Decreto 153/2003.

7. Los representantes o apoderados de empresas concesionarias del Estado, los concesionarios del Estado para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos nacionales, y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con el Estado.

Cabe señalar que básicamente los términos de los diferentes supuestos de la prohibición fueron actualizados, incluida la derogación del numeral 5,

el cual hacía referencia a “El cónyuge y los parientes de los jefes militares, miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”. No obstante, el numeral 6 mantiene la prohibición de gran relevancia respecto a “El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República, que hubieren ejercido la Presidencia en el año precedente a la elección”.

Como es sabido, este es el marco constitucional que estaba vigente durante la crisis constitucional del verano de 2009, que será analizada en el apartado III. En aquel entonces, el gobierno de Honduras fue, primero, caracterizado como gobierno *de facto*;⁴² después, suspendido de la Organización de los Estados Americanos como sanción por el “derrocamiento” del presidente Zelaya el 4 de julio de 2009;⁴³ y, finalmente, una vez firmado el Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras, conocido simplemente como el “Acuerdo de Cartagena”, el 22 de mayo, entre el entonces presidente Porfirio Lobo Sosa y José Manuel Zelaya Rosales, con la mediación de los presidentes tanto de Colombia como de Venezuela, reincorporada a dicha Organización mediante la Declaración intitulada “Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”, del 1o. de junio de 2011, que fue aprobada por votación con un total de treinta y dos votos a favor y solamente uno en contra.⁴⁴

En el ínterin, el Congreso Nacional de Honduras ratificó, el 17 de febrero de 2011, una reforma a la Constitución, que incorpora los mecanismos de consulta popular de plebiscito y referéndum para facilitar la revisión de las llamadas “cláusulas pétreas” de la Constitución, incluidas las que impiden la reelección presidencial, con ciento cuatro votos a favor, once en contra y una abstención, y que había sido aprobada conforme a lo previsto por la propia Constitución en primera instancia por la legislatura anual an-

⁴² “Informe Final de la Misión internacional de observación sobre la situación de los derechos humanos en Honduras”, disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/RESUMEN_EJECUTIVO_-_INFORME_FINAL_MISION_DE_DDHH_A_HONDURAS.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴³ “El comunicado de prensa C-219/09 de la Organización de Estados Americanos”, disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09 (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴⁴ “El comunicado de prensa C-698/11 de la Organización de Estados Americanos” y el texto de la “Declaración Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”, disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-698/11 (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

terior el 11 de enero de 2010. Con lo anterior quedaba superada en principio la crisis constitucional hondureña del verano de 2009.

6. *Fórmula quinta (2015-____): ¿permisión absoluta de la reelección?*

No obstante, como ya adelantamos, en la noche del 23 de abril de 2015, los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras fallaron declarar inaplicable el artículo 239 de la Constitución, y con ello dieron un giro de 180° para adoptar la única fórmula que les faltaba, *i. e.* permisión absoluta de la reelección, y pasar de un extremo al otro, como por arte de magia.⁴⁵

Al respecto, habría que recordar que el fallo acumuló dos recursos interpuestos: uno, por el expresidente Rafael Leonardo Callejas Romero en contra del párrafo primero del artículo 239 constitucional: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado”, y, otro, por dieciséis diputados del oficialismo, *i. e.* partido en el gobierno, en contra del párrafo segundo del mismo numeral: “El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública”.

Como ambos párrafos y los respectivos recursos guardaban una estrecha relación, fueron objeto de la misma resolución que los “borró” o “expulsó” del ordenamiento constitucional hondureño. Cabe señalar que la decisión allanó el camino para que pudieran buscar la reelección no sólo Callejas (1990-1994), sino también todos los expresidentes vivos, desde el entonces mandatario del oficialismo Juan Orlando Hernández Alvarado, quien después de un primer periodo (2014-2018) fue reelecto inmediatamente para uno segundo (2018-2022) hasta el mismísimo José Manuel Zelaya Rosales (2006-2009). Este último, a la postre, como partidario de que solamente una asamblea constituyente originaria podría decidir si una reelección presidencial debería ser permisible o no mejor cedió la candidatura de su partido, a la actual presidenta Xiomara Castro, ni más ni menos que... su esposa.

En mi opinión, el párrafo segundo resultaba claramente inaplicable, a partir de la reforma a la Constitución de 2011, que ya comentamos, pero el

⁴⁵ El fallo de la Corte Suprema está disponible en: <https://criterio.hn/wp-content/uploads/2020/09/Fallo-sobre-reelección-presidencial.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

párrafo primero me parece que era constitucional, y como tal, aplicable, al ser congruente con el principio republicano de alternabilidad en los cargos, en general, y el de presidente de la República, en particular, conforme al artículo 4o. constitucional:⁴⁶

Artículo 4o. La forma de gobierno es *republicana*, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

La *alternabilidad* en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria.

La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria.

III. EL CASO DE JOSÉ MANUEL ZELAYA ROSALES AKA “MEL”

Uno de los grandes hitos en la historia jurídico-constitucional de Honduras tuvo su clímax el 28 de junio de 2009, cuando justo antes del amanecer un operativo militar entró en la residencia donde estaba José Manuel Zelaya Rosales *aka* “Mel”, a quien sacaron de la cama y todavía en “pijama” lo trasladaron a una base aérea y lo subieron en un avión para depositarlo en Costa Rica. Me imagino que cualquiera que escuche este lado de la historia estará presto a concluir que eso fue un golpe de Estado. Sin embargo, los hechos del caso son mucho más complejos, y, en consecuencia, la conclusión no es ni puede ser tan simple. De entrada, nos hace falta conocer, conforme al principio *audi alter partem*, el otro lado de la historia, cuyos antecedentes llevaron a tan fatídico desenlace.⁴⁷

Al respecto, en este apartado me permito, en primera instancia, elaborar una narrativa de los hechos “brutos” del caso para recordar sus antecedentes; en segundo lugar, formular algunas consideraciones tanto fácticas como jurídicas sobre tales hechos y el derecho aplicable a los mismos, y en tercer término, presentar, a partir de la calificación jurídica de los hechos

⁴⁶ Véase nota 37 (el énfasis es nuestro).

⁴⁷ Alexander S. Farr, “Comment and Casenote: Honduras: A Democracy Gone Awry: The Forceful Ouster of a President”, *Law and Business Review of the Americas*, núm. 16, Spring, 2010, pp. 311-322; y Frank M. Walsh, “The Honduran Constitution is Not a Suicide Pact: The Legality of Honduran President Manuel Zelaya’s Removal”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, núm. 38, Winter, 2010, pp. 339-373. Véase también Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

imputados una conclusión sobre el caso de José Manuel Zelaya Rosales *aka* “Mel”.⁴⁸

La narrativa del caso contiene como antecedentes los siguientes hechos indiscutibles:

- 1) El 24 de marzo de 2009, el presidente constitucional de la República anunció en cadena televisiva y de radio que el día anterior, *i. e.* el 23 de marzo, en consejo de ministros, había emitido un decreto con objeto de realizar una “amplia consulta popular” para convocar a una asamblea nacional constituyente y presumiblemente modificar los términos de la reelección presidencial.⁴⁹
- 2) Ese mismo día, *i. e.* el 24 de marzo, el titular de la Fiscalía advirtió que la convocatoria a la consulta popular era inconstitucional, y que el presidente debía detenerla si no quería ser sujeto a un proceso penal.
- 3) El 8 de mayo de 2009, dos fiscales del Ministerio Público presentaron ante el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo una demanda “contra el Estado de Honduras” para solicitar la declaratoria de ilegalidad y de nulidad del “acto administrativo tácito de carácter general emitido por el Poder Ejecutivo”.⁵⁰
- 4) El 27 de mayo, un juez titular del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo concurrió con el razonamiento de los fiscales y ordenó —mediante sentencia interlocutoria de suspensión del acto reclamado— detener la consulta.
- 5) El 29 de mayo y el 16 de junio, como el presidente, en lugar de atender a la orden, continuó con los preparativos para la consul-

⁴⁸ Todo lo anterior con base en las copias de las actas procesales respectivas conocidas como *Expediente Zelaya*, así como con las normas en vigor durante la crisis constitucional del verano de 2009, disoñible en: <https://www.oas.org/es/sap/docs/DSDME/2011/CVR/Honduras%20-%20Informe%20CVR%20-%20TOMO-II-4.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴⁹ Dicha presunción tenía bastante sustento, sobre todo en el contexto de otros países de las Américas, tales como Venezuela, Bolivia y Ecuador, los cuales convocaron a una asamblea constituyente, que modificó los términos de la reelección del presidente para pasar de su prohibición a su permisón. Véase Walsh, nota 46, pp. 344 y 345. Véase también Brewer-Carías, nota 47, pp. 13-39. Cabe aclarar que la presunción por sí sola no es suficiente para condenar a nadie, pero concatenada con los demás hechos del caso refuerza la conclusión en el sentido de la inconstitucionalidad de las acciones del presidente de la República.

⁵⁰ Cabe adelantar que el decreto en cuestión, *i. e.* el Decreto PCM-005-2009, no fue formalmente publicado por el Poder Ejecutivo en el *Diario Oficial*, pero como fue ampliamente publicitado fue considerado como un “acto administrativo tácito de carácter general emitido por el poder ejecutivo”. Véase Brewer-Carías, nota 47, p. 41.

ta, los tribunales en materia administrativa emitieron una aclaración de sentencia y una resolución para declarar inadmisibile la acción de amparo promovida a favor del titular del Poder Ejecutivo, y, en consecuencia, ordenaban suspender la consulta, y expedieron varias comunicaciones judiciales tanto el 3 como el 18 de junio.

- 6) El 25 de junio, el fiscal general de la República emitió un requerimiento fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales para proceder a su arresto porque había violado y continuaba violando la Constitución hondureña, incluida una orden para entrar en su residencia para ejecutar su arresto.
- 7) El 28 de junio, la milicia hondureña cumplimentó —a medias— con los mandatos judiciales, al arrestar al acusado en su domicilio, pero en lugar de ponerlo a disposición del juez lo escoltó a un avión que lo dejó en Costa Rica; y, finalmente, ese mismo día, el tribunal administrativo ordenó la confiscación de los materiales relacionados con la consulta, el Congreso procedió a destituir a “Mel” de la Presidencia de la República, y la Corte Suprema convalidó las acciones del Congreso.

A partir de los hechos “brutos” de la narrativa anterior, nos permitimos formular algunas consideraciones tanto fácticas como jurídicas sobre los hechos del caso y el derecho aplicable a estos últimos:

Primera. El presidente constitucional de la República, en consejo de ministros, al emitir el Decreto PCM-05-2009, del 23 de marzo, mandató al Instituto Nacional de Estadística (INE) para que éste realizara el último domingo de junio de 2009, *i. e.* 28 de junio, la “amplia consulta popular” sobre la conveniencia o no de convocar a una asamblea nacional constituyente con la idea de reconstituir la Constitución hondureña, al dictar y expedir una nueva Constitución. El texto del “refrendo consultivo” era: “¿Está usted de acuerdo que en las elecciones generales de 2009, se instale una cuarta urna para decidir sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que apruebe una nueva Constitución Política?”.

Segunda. La Fiscalía consideró, el 24 de marzo de 2009, en cuanto tuvo conocimiento de la “amplia consulta pública”, que la misma era inconstitucional, porque estaba plenamente convencida de que ni la Constitución de la República ni la Ley Electoral facultaban al presidente de la República, ya sea por sí mismo o por otros, a conducir una consulta popular, pues ésta era un atribución que correspondía exclusivamente a la autoridad electoral, y a nadie más. Asimismo, el fiscal advirtió que toda persona que continúe su participación en esta consulta inconstitucional será sujeta a una investiga-

ción penal y muy probablemente castigada por la autoridad judicial competente conforme a lo previsto en el Código Penal.

Tercera. El 8 de mayo de 2009, dos fiscales del Ministerio Público presentaron, ante el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo de Tegucigalpa, una demanda “contra el Estado de Honduras” para solicitar la declaratoria de ilegalidad y de la nulidad del “acto administrativo tácito de carácter general”,⁵¹ por considerar que no estaba ajustado a derecho; y, en consecuencia, solicitaron la suspensión de los efectos del acto impugnado en la demanda con orden de ingreso 151-2009.

Cuarta. El juez titular del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo concurrió, el 27 de mayo de 2009, con el razonamiento de los fiscales en el sentido de concluir que la consulta era inconstitucional, y resolvió por medio de una sentencia interlocutoria que debían parar la consulta por estimar en el “Considerando (1)” que el acto impugnado es

...de gran impacto que ocasionaría daños y perjuicios de reparación imposible al sistema democrático del país en franca violación a la Constitución de la República y demás leyes, así como perjuicios económicos, por ejecutar acciones de la dimensión de una consulta a nivel nacional, y por perjuicios graves a la sociedad de difícil reparación a todas las instituciones del poder ejecutivo, y se prohíba a todas las empresas privadas que ejerzan contratos para la ejecución del decreto.

Por tanto, resolvió en la sentencia interlocutoria del 27 de mayo, declarar fundada la cuestión incidental de suspensión del acto impugnado; y, en consecuencia, en el resolutivo “Segundo”, suspender

...todos los efectos del acto administrativo tácito de carácter general impugnado..., así como cualquier tipo de publicidad sobre lo establecido en el mismo... [y] el procedimiento de consulta a los ciudadanos por parte del Poder Ejecuti-

⁵¹ Como es sabido, la publicación en el diario o gaceta oficial es un requisito formal para que cualquier acto de efectos generales pueda producir o surtir los mismos, al grado que Lon L. Fuller ha considerado que dentro de los ocho principios que para él constituyen la “moral interna” del derecho se encuentra la “publicidad”. Véase Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press, 1969, p. 39. (Publicación original: 1964; y hay versión en español: *La moral del derecho*, trad. de Francisco Navarro, México, Trillas, 1967). Está claro que no basta con publicar formalmente las leyes, como dicen que hacía Calígula, quien mandaba imprimir los decretos con un tamaño de letra muy pequeño y colgar los mismos decretos en el lugar más alto para que no pudieran ser leídos, para cumplir a cabalidad con este principio, Véase *ibidem*, p. 93. En este sentido, resulta necesario que las leyes, además de publicadas, sean publicitadas materialmente, al grado de que es posible hablar de una violación, incluso de una norma que pretende ser general, a pesar de no haber sido publicada por haber sido publicitada de forma amplia como en este caso.

vo a través del Presidente Constitucional de la República, o cualquiera de las instituciones que componen la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.⁵²

Quinta. El presidente no atendió a la orden judicial, e incluso un día antes, el 26 de mayo, en consejo de ministros, expidió un nuevo Decreto PCM-19-2009, con el cual anulaba el decreto anterior, del 23 de marzo, y alegaba en el primer considerando que al decreto no fue publicado en el *Diario Oficial* “por razones de mérito y oportunidad”. En su opinión, al dejar “sin ningún valor y efecto el Decreto PCM-005-2009” dejaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo sin materia. Sin embargo, ese mismo día el presidente de la República en Consejo de Ministros, procedió a expedir un nuevo decreto, *i. e.* el Decreto PCM-20-2009, que hacía las veces del viejo decreto, *i. e.* el Decreto PCM-05-2009.⁵³ De tal suerte, continuó con los preparativos para la “consulta popular”, rebautizada como “encuesta nacional de opinión”, con el siguiente texto: “¿Está usted de acuerdo que en las elecciones generales de 2009, se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente? Si__ No__”.

Así, el mismo juez titular del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo —sin tener certeza bien a bien del contenido de los decretos que no fueron publicados en *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras* sino hasta el 25 de junio—,⁵⁴ emitió el 29 de mayo de 2009 una aclaración de sentencia para precisar los alcances de su sentencia interlocutoria del 27 de mayo. En la aclaración expresó en su consideración única:

...que de haberse emitido, o de emitirse acto administrativo que contravenga o venga a contravenir lo dispuesto en la sentencia interlocutoria de fecha del 27 de mayo del 2009, sería para evadir lo ordenado en la misma, así como el mandato judicial mismo, por lo que cualquier decisión administrativa dictada en este sentido es improcedente, por no poder evadirse el mandamiento judicial a través de actos administrativos.

⁵² Véase “Sentencia interlocutoria en la cuestión incidental de la demanda núm. 151-09 del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo, del 27 de mayo del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁵³ Por supuesto que el hecho de que el presidente pretendiera que al dejar sin efecto el viejo decreto el tribunal quedaba sin materia, y que con un nuevo decreto podría dar la vuelta a la sentencia interlocutoria podría parecer cómico, pero más bien resulta ser trágico, porque representa un claro ejemplo de lo que para algunos en la región representa el respeto tanto al derecho como al Estado de derecho, véase Walsh, nota 47, p. 351.

⁵⁴ Véase “*La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

Al respecto, aclara:

La Sentencia Interlocutoria de fecha 27 de mayo del 2009 en el sentido que los efectos de la suspensión ordenada, del acto tácito de carácter general que contiene el Decreto Ejecutivo número PCM-05-2009 de fecha 23 de marzo del 2009, incluye a cualquier acto administrativo de carácter general o particular, que se haya emitido o se emita, ya sea expreso o tácito, por su publicación o falta de publicación en el *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, que conlleve al mismo fin del acto administrativo tácito de carácter general que ha sido suspendido, así como cualquier cambio de denominación en el procedimiento de consulta o interrogatorio, que implique que evadir el cumplimiento de la sentencia interlocutoria que se aclara.⁵⁵

El presidente constitucional de la República, por conducto de un abogado particular, apeló la resolución al ejercer la acción de amparo, pero la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo el 16 de junio de 2009, por unanimidad de votos de los tres magistrados, resolvió declarar inadmisibles la acción de amparo, por no ser promovida por el representante legal del Estado, a saber: el titular de la Procuraduría General de la República.⁵⁶

Es más, el 18 de junio, el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo expidió dos nuevas comunicaciones judiciales al presidente constitucional de la República, mismas que fueron sumadas a una tercera comunicación judicial, anterior del 3 de junio, con la idea de explicar en un lenguaje liso y llano los alcances de la sentencia interlocutoria del 27 de mayo, de la aclaración de sentencia del 29 de mayo, y de la resolución del 16 de junio. Lo anterior, con el objetivo de exhortar a la presidencia a no “realizar actos de carácter general o particular distintos a lo ordenado en la sentencia interlocutoria y su respectiva aclaratoria”, y, finalmente, de explicitar que de “verificarse el incumplimiento de la sentencia interlocutoria y su respectiva aclaratoria” será sancionado conforme a lo “establecido en el artículo 349 del Código Penal”.⁵⁷ En este sentido, la tercera comunicación

⁵⁵ “Aclaración de Sentencia de la Sentencia Interlocutoria en la cuestión incidental de la demanda No. 151-09 del *Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo*, del 29 de mayo del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁵⁶ “Resolución de inadmisibilidad de la acción de Amparo de la *Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo*, del 16 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁵⁷ Véase “Primera Comunicación Judicial del *Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo*, del 18 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, *supra* nota 48. Es conveniente señalar que las copias tanto de la “Primera” como de la “Segunda” comunicación judicial del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo, del 18 de junio de 2009, tiene sello de recibido de la “Secretaría General del Despacho Presidencial”, con fecha del 19 de junio

judicial al presidente de la República, a través de la Secretaría General del Despacho Presidencial, tenía el objeto de solicitar “dentro del plazo de cinco (5) días” que el presidente “informara al órgano jurisdiccional que medidas había adoptado para dar cumplimiento a la sentencia interlocutoria y su respectiva aclaración”.

Sexta. El fiscal general de la República, el 25 de junio, emitió un requerimiento fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales para proceder a su arresto porque había violado y continuaba violando la Constitución hondureña, y dispuso: 1) librar orden de captura; 2) comunicar los hechos que le eran imputados; 3) entregar su declaración de imputado; 4) suspender el ejercicio del cargo; 5) autorizar el allanamiento de morada; 6) decretar la “secretividad” del expediente, y 7) acompañar los documentos.⁵⁸

En el ínterin, entre el 26 de mayo y el 28 de junio, el presidente continuó en “desacato”, e incluso ordenó a los militares garantizar la seguridad para realizar la consulta. Así, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras, entre la espada y la pared, anunció que el ejército acataría las decisiones judiciales y, en consecuencia, no apoyaría la consulta-encuesta en respeto al Estado de derecho. Por lo anterior, fue removido por el titular del Poder Ejecutivo el 24 de junio; pero altos mandos del ejército, incluidas la armada y la marina, renunciaron como muestra de apoyo y en señal de protesta. Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia respondió con una certificación del auto del 25 de junio de 2009, en el cual no solamente acumuló los amparos 881-09 y 883-09, promovidos por un abogado particular a favor del jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras y por el Fiscal Especial para la Defensa de la Constitución a favor de los “intereses generales de la sociedad y del orden jurídico constitucional”, sino además concedió la “Suspensión Provisional del Acto Reclamado”, y, en consecuencia, la reinstalación del jefe de las fuerzas armadas.⁵⁹

Ese mismo día, el 25 de junio, el presidente organizó a sus simpatizantes —entre ellos funcionarios del Poder Ejecutivo— y marchó a la base aérea, donde estaban las 814 cajas que habían sido impresas en Venezuela, para recuperar las boletas que serían utilizadas para realizar la encuesta

de 2009. Véase *idem*, y “Segunda Comunicación Judicial del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo, del 18 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁵⁸ “Requerimiento Fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁵⁹ “Certificación del Auto, recaído en los amparos acumulados 881 y 883-09, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

de opinión. Cabe recordar que ese mismo día habían aparecido publicados en *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, expedidos por el presidente en Consejo de Ministros, tanto el Decreto PCM-019-2009, del 26 de mayo, que dejaba “sin ningún valor y efecto el Decreto PCM-05-2009” del 23 de marzo, el cual mandataba la realización de una “consulta popular”, como el Decreto PCM-020-2009 de la misma fecha, y que ordenaba, en su lugar, la realización de una “encuesta nacional de opinión”, que debería llevar a cabo el 28 de junio con la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo que en las elecciones generales del 2009, se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente? Sí ___ No ___”. Y, para tal efecto, el presidente, mediante el decreto, instruyó a todas las dependencias y órganos de la administración pública, secretarías de Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, para que ejecuten activamente todas las tareas que le sean asignadas para la realización del proyecto denominado “Encuesta de Opinión Pública convocatoria Asamblea Nacional Constituyente”. De igual forma, el 29 de mayo había sido anunciado en cadena nacional que el presidente de la República, mediante Consejo de Ministros, aprobó el Decreto PCM-027-2009, en el cual ordenaba no sólo que “se lleve a la práctica una encuesta nacional de opinión, bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística (INE)”, sino también que “las Fuerzas Armadas de Honduras” apoyen con “sus medios logísticos y demás recursos necesarios” a dicho Instituto.

De tal suerte, el 26 de junio, la Corte Suprema de Justicia, por el “peligro de fuga por la gravedad de la pena que pueda imponérsele al imputado como resultado del proceso”, a raíz del requerimiento fiscal, ordenó, conforme a derecho no solamente la “secretividad” de la causa,⁶⁰ sino además que librasen sendas órdenes dirigidas tanto al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para “capturar al Ciudadano Presidente de la República de Honduras”⁶¹ como a su teniente coronel, a quien le autorizó el

...allanamiento de la vivienda... entre las seis de la mañana y la seis de la tarde y ponerlo a la orden de la autoridad correspondiente por suponerlo responsable de la comisión de los hechos delictivos: CONTRA LA FORMA DE GOBIERNO, TRAICIÓN A LA PATRIA, ABUSO DE AUTORIDAD Y USURPACIÓN

⁶⁰ “Requerimiento Fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁶¹ “Orden de Captura de la Corte Suprema de Justicia, del 26 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

DE FUNCIONES en perjuicio de la Administración Pública y del estado de Honduras.⁶²

Así como las alertas migratorias correspondientes mediante el Oficio PCSJ-451-2009, las cuales sirven al propósito de hacer del conocimiento:⁶³

[L]as actuaciones del Poder Judicial de la República de Honduras, por medio de la Sala de la Constitucionalidad, con motivo de los últimos acontecimientos derivados del no acatamiento por parte del Poder Ejecutivo de decisiones emitidas por este Poder del Estado, declarando ilegal la pretensión de llevar a cabo una encuesta de opinión a realizarse fuera del marco de la legalidad establecido en la Constitución de la República, cuya responsabilidad es facultad exclusiva del Tribunal Supremo Electoral.

De igual forma, en una comunicación de esa misma fecha, el *juez del juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo* reiteró el sentido de la resolución:

Ordenar a las Fuerzas Armadas de Honduras... el INMEDIATO DECOMISO de toda la documentación y material necesario y relacionado con la ENCUESTA DE OPINIÓN QUE EL PODER EJECUTIVO, EN ABIERTA VIOLACIÓN A LA ORDEN EMANADA DE ESTE JUZGADO PRETENDE REALIZAR EL DÍA DOMINGO 28 DE JUNIO DE DOS MIL NUEVE.

Así como la incineración de forma inmediata de dichos documentos y del material relacionado.⁶⁴

Cabe abrir un paréntesis para recordar que a partir de la calificación jurídica de los hechos del caso fue posible imputar a José Manuel Zelaya Rosales *aka* “Mel” los delitos siguientes:⁶⁵

- A) Delito contra la forma de gobierno;
- B) Delito de traición a la patria;
- C) Delito de abuso de autoridad, y
- D) Delito de usurpación de funciones.

⁶² “Orden de Allanamiento de la Vivienda de la *Corte Suprema de Justicia*, del 26 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 47.

⁶³ “Alertas Migratorias de la *Presidencia de la Corte Suprema de Justicia*, del 26 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁶⁴ “Comunicación del *Juez del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo*, del 26 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁶⁵ “Requerimiento Fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

A) *Delito contra la forma de gobierno*. El citado delito está contemplado en el numeral 3 del artículo 328 del Código Penal:

Artículo 328. Delinquen contra la forma de Gobierno y serán sancionados con reclusión de seis (6) a doce (12) años, quienes ejecutaren actos directamente encaminados a conseguir por la fuerza, o fuera de las vías legales, algunos de los fines siguientes:

3. Despojar en todo o en parte al Congreso Nacional, al Poder Ejecutivo o a la Corte Suprema de Justicia de las prerrogativas y facultades que les atribuye la Constitución.

Aun cuando el artículo 5o. de la Constitución consagra que “El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa”, resulta que el Congreso Nacional es el competente para conocer y discutir las peticiones de realización de un plebiscito o referéndum, que debe aprobar con el voto afirmativo de la dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Ahora bien, según lo previsto por el mismo numeral de la Constitución, una vez aprobados los extremos de la consulta, “Corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos, señaladas en los párrafos anteriores”, *i. e.* plebiscito y referéndum. De tal suerte que el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Ministros, al emitir decretos con objeto de promover una consulta o encuesta de opinión popular, a pesar de sugerir que no era vinculante, y atribuir la organización de los mismos al Instituto Nacional de Estadística, no solamente despoja de sus atribuciones al Poder Legislativo, con lo cual violenta la forma de gobierno, sino además usurpa las funciones, como veremos más adelante, del Tribunal Supremo Electoral.

B) *Delito de traición a la patria*. Dicho delito está tipificado en la propia Constitución. En primerísimo lugar, en el artículo 2o.:⁶⁶

Artículo 2o. La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los Poderes del Estado que se ejercen por representación.

La suplantación de la Soberanía Popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como *delitos de traición a la Patria*. La responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

De igual forma, en el ya citado artículo 4o. constitucional, pero en su párrafo tercero:⁶⁷

⁶⁶ Véase nota 37 (el énfasis es nuestro).

⁶⁷ *Idem* (el énfasis es nuestro).

Artículo 4o. La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria.

La infracción de esta norma constituye *delito de traición a la Patria*.

Y está relacionado con los artículos 310-A y 311 del Código Penal:

Artículo 310-A. Los delitos de traición a la patria tipificados en el artículo 2o. Constitucional serán sancionados con quince (15) a veinte (20) años.

Artículo 311. La tentativa de cualquiera de los delitos comprendidos en el artículo 310-A, será castigado como si fuere delito consumado.

Ahora bien, el titular del Poder Ejecutivo, al despojar de sus atribuciones al Poder Legislativo y al usurpar las funciones del Tribunal Supremo Electoral, como adelantamos que veremos más adelante, no sólo suplanta la soberanía popular y usurpa los poderes constituidos, sino también violenta la división de poderes, con lo cual cae en los supuestos previstos de traición a la patria. Aunado a lo anterior, toda vez que la “presunción” era que la consulta popular o encuesta de opinión tenía por objeto remover la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República, es posible imputar al titular del Poder Ejecutivo la destrucción de la Constitución al violar tanto los artículos 373 y 374, que establecen los términos de la reforma a la Constitución y sus límites al considerar como cláusulas pétreas la reforma “al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser presidentes de la República por el período subsiguiente” como el artículo 375, que estipula la inviolabilidad de la Constitución:⁶⁸

Artículo 373. La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia.

Artículo 374. No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente.

⁶⁸ *Idem*.

Artículo 375. Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de cumplirse por acto de fuerza o cuando fuere supuestamente derogada o modificada por cualquier otro medio y procedimiento distintos del que ella mismo dispone. En estos casos, todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene el deber de colaborar en el mantenimiento o restablecimiento de su afectiva vigencia.

Serán juzgados, según esta misma constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior; lo mismo que los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer inmediatamente el imperio de esta Constitución y a las autoridades constituidas conforme a ella. El Congreso puede decretar con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la suplantación.

Como es posible advertir, el hecho de promover una consulta o encuesta nacional para convocar a una asamblea nacional constituyente fuera del procedimiento de reforma previsto resulta ser no solamente infundada o injustificada al no contar con o tener una atribución para ello, sino también inconstitucional, y como tal contraria a la Constitución, al grado que esto podría derivar en la destrucción de la Constitución vigente, que sería violentada.

C) *Delito de abuso de autoridad*. Este delito está previsto en el artículo 349 del Código Penal, y remite de manera explícita a la causal prevista en el numeral 1:

Artículo 349. Será castigado con reclusión de 3 a 6 años e inhabilitación especial por el doble de tiempo que dure la reclusión, el funcionario o empleado público que:

1. Se niegue a dar el debido cumplimiento a órdenes, sentencias, providencias, acuerdos o decretos dictados por autoridades judiciales o administrativas dentro de los límites de sus respectivas competencias y con las formalidades legales...

Así, el abuso de autoridad deriva del “ejercicio arbitrario de la función pública”, al considerar que el titular del Poder Ejecutivo no dio cumplimiento sin razón o causa justificada a las resoluciones del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, en general, y a la del 19 de junio, en particular, en la cual fue requerido un informe de las medidas que había adoptado para dar estricto cumplimiento a la sentencia interlocutoria del 27 de mayo. Ahora bien, en nuestra opinión, el abuso de autoridad también po-

dría haber sido acreditado por la mera expedición de los distintos decretos contrarios a la Constitución con fundamento en el numeral 2 del citado artículo: “2. Dictar o ejecutar ordenes, sentencias, providencias, resoluciones, acuerdos o decretos contrarios a la Constitución de la República o a las leyes o se abstenga de cumplir lo dispuesto por cualquiera de dichos ordenamientos jurídicos”.

D) *Delito de usurpación de funciones*. Finalmente, el ya adelantado tipo penal está previsto en el artículo 354 del Código Penal:

Artículo 354. El funcionario o empleado Público que usurpe funciones propias de otro cargo será sancionado con reclusión de dos (2) a cinco (5) años, más multa de cinco mil (L. 5,000.00) a diez mil (L. 10,000.00) lempiras e inhabilitación especial por el doble de tiempo que dure la reclusión.

Y relacionado con el quinto párrafo del artículo 5o. de la Constitución, el cual prevé: “Corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos, señaladas en los párrafos anteriores”, *i. e.* plebiscito y referéndum, así como con los numerales 5 y 8 del artículo 15 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas:

Artículo 15. Son atribuciones del Tribunal Supremo Electoral:

...

5. Organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales y consulta populares...

8. Convocar a elecciones, referéndums y plebiscitos...

Al respecto, resulta que el simple hecho de expedir un decreto para convocar a una consulta popular, con independencia de que pretender hacer pasar la misma no como un plebiscito ni como un referéndum vinculantes, sino como una encuesta de opinión no vinculante, y el mandatar al Instituto Nacional de Estadística a realizar la misma constituyen por sí mismas sendas usurpaciones de funciones en detrimento no sólo del Tribunal Supremo Electoral, sino también del Congreso Nacional, como ya vimos con anterioridad.

Para reforzar lo anterior, habría que recordar que el artículo 51 fue reformado por el Decreto 92/1999, para contener de manera explícita la referencia a los plebiscitos y referendos.⁶⁹

⁶⁹ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/c1982/ref/r026.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Artículo 51. Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Nacional de Elecciones, autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento será establecidos por esta Constitución y Leyes, las que fijarán igualmente lo relativo a los demás organismos electorales, asimismo, el Tribunal Nacional de Elecciones, organizara los plebiscitos y referendos que se lleven a cabo de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

Con posterioridad, dicho numeral fue reformado por el Decreto 412/2002, que suprimió dicha referencia:⁷⁰

Artículo 51. Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la Ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.

La Ley que regule la materia electoral, únicamente podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste.

Y, finalmente, para quedar como sigue:⁷¹

Artículo 51. Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Nacional de Elecciones, autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la Ley, las que fijarán igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.

La relación de las pruebas que fundamentan la imputación incluyó —además de los diferentes decretos expedidos por el presidente en consejo de ministros, de las diferentes sentencias del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo, así como de las comunicaciones judiciales— la transcripción realizada por la empresa “Comunicación y Mercadeo” (CoMer) respecto a las manifestaciones proferidas y de las acciones ejecutadas por el ciudadano presidente de la República.⁷²

⁷⁰ Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/RC/412/r.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁷¹ Véase nota 37.

⁷² “Requerimiento Fiscal en contra del ciudadano José Manuel Zelaya Rosales, del 25 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

Séptima. Una vez acreditada fehacientemente la comisión de los delitos que le imputan al acusado, las fuerzas armadas hondureñas, como es sabido, cumplieron a medias, el 28 de junio, los mandatos judiciales, al arrestar al imputado en su domicilio, pero —en lugar de ponerlo a disposición de la autoridad competente para que rindiera su declaración— lo escoltaron a un avión que lo llevaría a Costa Rica. Así, el Tribunal Administrativo, ese mismo día, expidió una nueva resolución con tres objetivos: 1) ordenar la confiscación de todos los materiales relacionados con la consulta; 2) ordenar a todos los funcionarios públicos a apoyar a las fuerzas armadas para realizar dicha confiscación, y 3) facultar a las fuerzas armadas para tomar las medidas necesarias para cumplir con dicha confiscación.

Por su parte, el Congreso Nacional, de un lado, procedió a “improbar la conducta del Presidente José Manuel Zelaya Rosales, por las reiteradas violaciones a la Constitución y a las leyes y la inobservancia de las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales” y a destituirlo del cargo por haber provocado confrontaciones y divisiones dentro del país; y, del otro, designó un nuevo “Presidente Constitucional de la República”.⁷³ Por su parte, la Corte Suprema de Justicia convalidó las acciones mediante un comunicado dirigido al “Pueblo Hondureño y a la comunidad internacional”, por considerar que “tal actuación se realiza dentro del marco legal, en base a una disposición judicial emitida por el juez competente”, y por estimar que “Las Fuerzas Armadas como defensores del imperio de la Constitución, ha actuado en defensa del Estado de Derecho obligando a cumplir las disposiciones legales, a quienes públicamente han manifestado y actuado en contra de la disposiciones de la Carta Magna”.⁷⁴

Finalmente, el 29 de junio de 2009, la Corte Suprema de Justicia reiteró que consideraba que el requerimiento fiscal —presentado el 26 de junio— reunía las exigencias procesales del artículo 293 del Código Procesal Penal, pero que como era de “público y de notorio conocimiento que el ciudadano JOSE MANUEL ZELAYA ROSALES, ha dejado de ostentar la condición de Presidente Constitucional de la República”, consideró que ya no era procedente el “enjuiciamiento criminal para los más altos funcionarios del estado”, y que, en consecuencia, lo procedente era que su causa fuera conocida a través del procedimiento ordinario, por lo cual resolvió:

⁷³ “Decreto del Congreso Nacional no. 141-09”, publicado en *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, del 1o. de julio del 2009.

⁷⁴ “Comunicado del Poder Judicial, del 28 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

1. Tener por presentado el presente Requerimiento Fiscal junto con los documentos que se acompañan. 2. Remitir el presente Requerimiento Fiscal al Juzgado de Letras Unificado de lo Penal de Tegucigalpa... para que continúe con el procedimiento ordinario establecido en el Código Procesal Penal.⁷⁵

Ahora bien, ese mismo día, el fiscal general de la República solicitó que “se levante la secretividad ordenada en la presente causa”,⁷⁶ y al día siguiente, *i. e.* el 30 de junio, la Corte Suprema de Justicia admitió el escrito anterior, y al efecto procedió a “suspender la secretividad del proceso”, por “considerar que han desaparecido los presupuestos legitimadores que se tuvieron en cuenta para decretar dicha medida”.⁷⁷

Por supuesto que el haber trasladado al acusado a una base aérea en un avión con rumbo a Costa Rica, en lugar de ponerlo a disposición del fiscal o de un juez, constituye una grave irregularidad, a la cual podemos sumar varias irregularidades menores, entre ellas el hecho de que el allanamiento de vivienda fuera realizado cuarenta y cinco minutos antes de las 6:00 am del 28 de junio. Lo anterior, como es sabido, dio lugar a que varios estuvieran prestos a concluir que había sido un golpe de Estado, cometido tanto por el Poder Judicial como por el Poder Legislativo, en detrimento del Poder Ejecutivo, y a esta misma conclusión llegó la Misión internacional de observación sobre la situación de los derechos humanos en Honduras en su “Informe Final”, del 9 de agosto de 2009.⁷⁸

No obstante, sin pretender justificar lo inexplicable, como es el no haber presentado al acusado ante la justicia hondureña, me parece que el hecho de que los militares cumplimentaran, aunque a medias, sendas órdenes tanto de arresto como de allanamiento de morada, emitidas por el Poder Judicial, en perjuicio del titular del Poder Ejecutivo, una vez acreditada la supuesta comisión de las violaciones anteriores en perjuicio no sólo del Poder Legislativo, sino también del Tribunal Supremo Electoral, no califica como un golpe de Estado. Por el contrario, considero que dejar pasar las violaciones cometidas por el presidente de la República sí constituían un grave atentado en contra de la Constitución hondureña.

⁷⁵ “Resolución de la Corte Suprema de Justicia, del 29 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁷⁶ “Solicitud de suspensión de la secretividad del Fiscal General de la República, del 29 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁷⁷ “Suspensión de la secretividad de la Corte Suprema de Justicia, del 30 de junio del 2009”, en *Expediente Zelaya*, nota 48.

⁷⁸ “Informe Final de la Misión internacional de observación sobre la situación de los derechos humanos en Honduras”, nota 44.

Para concluir,⁷⁹ me gustaría recordar que, ya pasada la crisis constitucional del verano de 2009, dos años después —en julio de 2011— aparecería el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación “Hallazgos y recomendaciones. Para que los hechos no se repitan” de la Organización de Estados Americanos.⁸⁰ Las recomendaciones de la CVR comprenden ocho ámbitos: *a)* constitucional; *b)* derechos humanos; *c)* corrupción; *d)* fortalecimiento del Estado democrático de derecho; *e)* político-electoral; *f)* internacional; *g)* medios de comunicación, y *h)* memoria.

En cuanto a las recomendaciones en materia constitucional, en primer lugar, menciona la necesidad de poder reformar la Constitución en materia de regular el juicio político (*impeachment*) o separación del cargo de los miembros del Poder Ejecutivo (párrafo 1). La propuesta concreta fue establecer la figura del juicio político y fijar escrupulosamente sus procedimientos (párrafo 2). Asimismo, contemplaba una reforma a la Constitución y a la Ley de Justicia Constitucional (párrafos 4 y 5), de conformidad con lo prescrito por el sistema interamericano de protección de derechos humanos y bajo un control judicial independiente, incluida la creación de un Tribunal de Justicia Constitucional (párrafo 6), así como limitar el delito de traición a la patria para reducirlo a lo que internacionalmente está tipificado como tal (párrafo 10).

De esta forma, el Congreso Nacional, a través del Decreto 231-2012, publicado en *La Gaceta* el 24 de enero de 2013, procedió a reformar tanto el artículo 205 de la Constitución para adicionar una atribución a éste para “15. Realizar el Juicio Político de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley Especial de Juicio Político, a los servidores públicos y por las causas establecidas en el artículo 234 de esta Constitución” como el mismo artículo 234, para quedar como sigue:⁸¹

Artículo 234. Procede el Juicio Político contra el Presidente de la República y Designados Presidenciales, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Diputados del Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano, Corpo-

⁷⁹ Debo buena parte de las ideas contenidas en los párrafos siguientes a discusiones con Miguel Calix, colega hondureño, compañero de banca en la maestría en derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde comencé mis estudios de posgrado.

⁸⁰ Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), “Hallazgos y recomendaciones. Para que los hechos no se repitan”, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/docs/DSDME/2011/CVR/Honduras%20-%20Informe%20CVR%20-%20RECOMENDACIONES.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁸¹ Disponible en: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reforma_adicion_art_205_constitucion_2013.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

raciones Municipales, y todos los servidores públicos electos por el Congreso Nacional, cuando en su contra exista denuncia grave en el desempeño en su cargo, por realizar actuaciones contrarias a la Constitución de la República o el interés nacional y por manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal, la destitución del cargo será la única consecuencia derivada de la responsabilidad decretada mediante un juicio político.

Cuando la denuncia fuere contra el Presidente de la República, la tramitación del proceso de enjuiciamiento y su destitución debe ser aprobada por las tres cuartas partes de la totalidad de los Diputados, en los demás casos será por dos tercios de la cámara.

El Presidente de la República sólo puede ser destituido de su cargo por el Congreso Nacional mediante Juicio Político.

La implementación del Juicio Político y sus efectos no son sujetos de control jurisdiccional y el Decreto que al efecto se emita no requiere sanción del Poder Ejecutivo.

El Juicio Político consta de dos (2) etapas, la Etapa investigativa que durará lo establecido en la Ley Especial que al efecto se emita y la Etapa de discusión y votación, que durará hasta cinco (5) días, contados desde la presentación del informe al Pleno por parte de la Comisión Especial.

Con posterioridad, en cumplimiento de lo dispuesto por la reforma a la Constitución, el mismo Congreso Nacional, mediante el Decreto 51-2013, publicado en *La Gaceta* el 8 de abril de 2013, decretó la Ley Especial de Juicio Político. La ley especial tendría por objeto regular el procedimiento y alcances del juicio político.⁸²

Artículo 1o. Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto establecer las causales y el procedimiento del Juicio Político con el propósito de determinar la responsabilidad o inocencia de los funcionarios sujetos al mismo, de conformidad a lo establecido en la Constitución de la República, garantizando el derecho de defensa del enjuiciado durante su proceso.

Para finalizar, me gustaría aludir a dos sucesos:

De un lado, sería bajo un control judicial aparentemente independiente, sin necesidad de crear un tribunal constitucional, como ya avanzamos, que los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Supre-

⁸² Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.poderjudicial.gob.hn/RDLPM/Derecho%2520Constitucional/Ley%2520Especial%2520del%2520Juicio%2520Politico.pdf&ved=2ahUKewig2MaY8Y6GaxV-QzABHfjCzcQFnoECCAQAQ&usg=AOvVaw38Mal78r_CooTQMyaYUy4m (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

ma de Justicia de Honduras fallaron, en la noche del 23 de abril de 2015 y declararon inaplicable el artículo 239 de la Constitución, y con ello dieron un giro de 180° para pasar de un extremo al otro, como por arte de magia, para adoptar la única fórmula que les faltaba, *i. e.* permisión absoluta de la reelección.⁸³ Sin embargo, a pesar de la reelección inmediata para un segundo periodo del presidente en turno, en una lección de *real politik*, parecería que para la clase política como el fallo fue espurio resulta que el artículo 239 no fue borrado ni expulsado del sistema y sigue en efecto la prohibición absoluta para la reelección presidencial.

Del otro lado, resulta que Zelaya acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de Estados Americanos. En el Informe 382/21, del 13 de agosto de 2021, la CIDH resolvió sobre la admisibilidad de la Petición 100-10, de José Manuel Zelaya Rosales y otros.⁸⁴ Ésta está en curso, y podría dar lugar a que el gobierno hondureño en turno, *i. e.* el de su esposa, tenga que “reparar” los daños y perjuicios causados, por su propio gobierno. Como podemos imaginar, esta historia —como muchas más en las Américas— continuará...

⁸³ Véase nota 45.

⁸⁴ El informe de admisibilidad está disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/hoad100-10es.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

LA NO REELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA NO INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES EN MÉXICO*

Jorge CARPIZO[†]

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos.* II. *La doctrina mexicana derivada de la Constitución de 1857.* III. *El Congreso Constituyente de 1916-1917.* IV. *Las reformas al artículo 83 constitucional.* V. *La doctrina mexicana derivada de la Constitución de 1917.* VI. *La tesis de Felipe Tena Ramírez.* VII. *Rumores de reelección.* VIII. *La no reelección inmediata de los legisladores.*

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Uno de los principios jurídico-políticos de mayor relieve en el sistema político mexicano se encuentra en la no reelección del presidente de la República. Ese principio es una de las bases que ha configurado nuestro actual sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad que ha gozado por más de ocho décadas.

Veamos cómo se asentó el principio de no reelección en diversos documentos constitucionales de México.

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 135, señaló que ninguno de los tres miembros que integraban el Supremo Gobierno podía ser reelecto sino hasta que hubiera transcurrido un trienio después de su administración.

La Constitución Federal de 1824 siguió las mismas líneas del *Decreto de Apatzingán*, ya que en el artículo 77 indicó que el presidente no podía ser reelecto en ese cargo sino hasta el cuarto año después de haber terminado sus funciones. Es decir, tanto en Apatzingán como en 1824, lo que se prohibió fue la reelección para el periodo inmediato; con posterioridad sí se podía volver a ocupar la presidencia de la República.

* Texto inédito. La actualización fue realizada por Imer B. Flores [N. del E.].

La Constitución centralista de 1836 permitió la reelección indefinida del presidente, sólo que conforme al artículo 5o. de la Cuarta Ley, que integraba esa Constitución; el procedimiento de reelección se hacía más complicado: para la elección del presidente, éste, en junta del consejo y ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia, presentaban una terna de individuos, respectivamente. De esas tres ternas, la Cámara de Diputados formaba una, que enviaba a las juntas departamentales,¹ y quien lograba la mayoría de los votos de esas juntas era declarado presidente por el Congreso general. Ahora bien, en caso de reelección, era necesario que el presidente fuera propuesto *en cada una* de las mencionadas tres ternas y que obtuviera el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

En el proyecto de la mayoría de la Comisión del Congreso Constituyente de 1842, así como en el tercer proyecto de Constitución de ese año, se permitía la reelección indefinida del presidente. En cambio, el proyecto de la minoría de la Comisión, en su artículo 57, regresaba al sistema de Apatzingán y de 1824, ya que quien hubiera ocupado la presidencia por más de un año no podía ser reelecto sino hasta después de un cuatrienio.

En las Bases de Organización Política de 1843 se permitió la reelección indefinida del presidente, en virtud de que este aspecto no fue reglamentado por esa norma.

El Acta de Reformas de 1847 no contuvo disposición al respecto; luego se regresó al sistema previsto en la Constitución de 1824.²

La original Constitución de 1857 no reguló este punto, por lo que se permitió la reelección indefinida del presidente.

El general Porfirio Díaz se sublevó contra el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, que se había reelecto. El Plan de Tuxtepec de 1876 fue el manifiesto de Díaz en contra de Lerdo, y el principio más importante del Plan fue el postulado de la no reelección del presidente.

Cuando Díaz llegó a la presidencia, a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec, se reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878, y se asentó que el presidente no podría ser electo para el periodo inmediato, o sea que después sí. Esta reforma introdujo en la Constitución de 1857 el sistema que había asentado tanto la Constitución de Apatzingán como la de 1824.

El 21 de octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78, para permitir que el presidente sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato,

¹ Las juntas departamentales fueron una especie de legislatura local dentro del sistema unitario de la Constitución de 1836; fueron un vestigio de la Constitución Federal de 1824.

² El Congreso Constituyente de 1847 ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y expidió un Acta de Reformas; luego, los aspectos que dicha Acta no alteró continuaron siendo regidos por la mencionada Constitución.

prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si antes no hubieran transcurrido cuatro años —un periodo— contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

El 20 de diciembre de 1890, de nueva cuenta, se modificó el artículo 78, para regresar a la disposición original de la Constitución de 1857: la admisión para la reelección indefinida.

En esta forma, cuando una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir, ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna,³ Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos, cuatro gobernaron 58 de los primeros noventa años del México independiente.

II. LA DOCTRINA MEXICANA DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La doctrina constitucional mexicana derivada de la Constitución de 1857 se manifestó en contra del principio de no reelección; fue esencialmente reeleccionista. Castillo Velasco, en 1871, indicó que el haber prohibido la reelección del presidente hubiera sido auspiciar las causas de fermento que habían hecho tan breves y transitorios a los gobiernos anteriores a la Constitución de 1857. “Valía más confiar en la prudencia del pueblo, en su instinto, por decirlo así, de la propia conservación y de su desarrollo. Si el pueblo se equivoca o se deja engañar, él es culpable; pero también él es quien paga su culpa”.⁴

Ramón Rodríguez, en 1875, escribió que sólo el pueblo debe calificar si los gobernantes deben ser reelectos o no, por lo que las Constituciones no deben prohibir la reelección de los funcionarios públicos, debido a que estarían en contradicción con la experiencia y con el sentido común, ya que declararían con anticipación que no es útil para el desempeño del cargo, tal vez el hombre más capaz y más apto para ejercerlo.⁵

Eduardo Ruiz, en 1902, apoyado en el belga Leveleye, manifestó que en la buena democracia se conserva a los gobernantes cuando realmente son los verdaderos guías de la opinión pública y los fieles servidores de la nación. Por ello, Ruiz se pronunció en el sentido de que la reforma de 1890 estaba justificada.⁶

³ Santa Anna gobernó menos de seis años a pesar de haber ocupado el poder once veces.

⁴ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, p. 170.

⁵ Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, pp. 238, 239 y 606.

⁶ Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, pp. 291 y 292.

Mariano Coronado, en 1906, sostuvo que la posibilidad de un abuso no era razón suficiente para limitar la libertad del pueblo para elegir a sus gobernantes, que de todos los derechos se abusa cuando su principal guardián no es el pueblo mismo, y que en un Estado nuevo no son suficientes cuatro o seis años para que un presidente pueda desarrollar su política y llevar a cabo su programa de gobierno.⁷

Emilio Rabasa, en 1912, afirmó que la prohibición no sólo es inútil, sino atentatoria, y que no hay que recurrir a remedios artificiales, existiéndolos de carácter natural para evitar el mal: hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión presidencial.⁸

Se debe hacer notar que Ruiz y Coronado escribieron sus opiniones después de la reforma constitucional de 1890 y cuando el presidente Díaz se había perpetuado en el poder por décadas, y que Rabasa incluso lo hizo después que Díaz se había visto obligado a dejar el poder.

III. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En el programa del Partido Liberal, documento del primero de julio de 1906, se manifestó que se debía suprimir la reelección del presidente y de los gobernadores de los estados, y que estos funcionarios sólo podrían ser reelectos nuevamente hasta después de dos periodos del que desempeñaron.⁹

En el Plan de San Luis Potosí, expedido por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, se declaró ley suprema de México el principio de no reelección tanto del presidente como del vicepresidente, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales.¹⁰

Madero pudo cumplir con la promesa política del Plan señalado, y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente jamás podían ser reelectos.

En 1916, Venustiano Carranza redactó un decreto que prohibía la reelección presidencial y establecía de nuevo el periodo presidencial de cuatro años.¹¹

⁷ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Ch. Bouret, 1906, p. 172.

⁸ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, p. 135.

⁹ Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, t. I, p. 96.

¹⁰ *Ibidem*, p. 138.

¹¹ Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1982, p. 169.

El Constituyente de 1916-1917 aprobó, con cambios menores, el dictamen del artículo 83, que contenía el principio de no reelección que le presentó la Comisión de Constitución, la cual, a su vez, había aceptado casi totalmente el artículo respectivo del proyecto de Carranza.

No conozco con cuántos votos se aprobó el artículo 83, debido a que el dato no se encuentra asentado en el *Diario de los Debates*, pero ese artículo no suscitó mayor discusión. El Congreso Constituyente fue antirreeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del movimiento madeirista. Se sabía, de antemano, que uno de los principios más importantes de la nueva Constitución sería el de no reelección.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que en ese Congreso Constituyente sí existió una minoritaria corriente reeleccionista, aunque vergonzante, en virtud de que sus intervenciones trataron de ser cautas. Así, el diputado Calderón expresó que “El principio de No-Reelección, como vosotros lo sabéis, no es democrático: nosotros lo hemos aceptado por una necesidad”.¹²

Fue el diputado Martínez de Escobar quien presentó la intervención más fuerte de la corriente reeleccionista. Afirmó que

...si se presenta un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la presidencia de la República, yo digo que un artículo de esos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el fondo existe un poder constituyente y lo llamo poder constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el Congreso nacional puede hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la República por segunda vez; sí podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que sí debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra *nunca*.¹³

Por desgracia, las palabras de Martínez de Escobar resultaron proféticas. Así, el original artículo 83 de la Constitución mexicana de 1917 expresaba:

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1.º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo

¹² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, p. 593.

¹³ *Ibidem*, pp. 593 y 594.

presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

Así se llevó a la ley fundamental mexicana el postulado político de la no reelección sostenido por Madero, Carranza y todo el movimiento político y social denominado Revolución mexicana.

IV. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 83 CONSTITUCIONAL

Una vez promulgada la Constitución de 1917, la ambición personal fue más fuerte que el marco institucional.

En 1924, el general Obregón impuso a Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al término del periodo de cuatro años de aquél. En octubre de 1925, el partido agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón, pero se obtuvo un resultado positivo debido a la posición del partido laborista; sin embargo, en enero de 1926, el Congreso aprobó la reforma, y el 22 de enero de 1927 se publicó ésta en el *Diario Oficial*. El segundo párrafo del artículo 83 quedó redactado en la forma siguiente: “No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo”.

En junio de 1927, Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la República. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en la historia mexicana el camino de Tuxtepec: confróntese la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927.

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83, cuyo primer párrafo asentó que “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.

Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, lo que salvó a México de contar con un segun-

do Díaz, en virtud de que difícilmente se le hubiera podido sacar de la silla presidencial, ya que también hubiéramos tenido en el siglo XX un 1890.

En el primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, que fue convocado por el comité ejecutivo nacional del PNR, fuera de agenda se efectuó una polémica sobre el principio de no reelección. Por esta razón, el mencionado comité ejecutivo convocó a una convención nacional de ese partido en Aguascalientes en 1932, y se presentó un dictamen que contenía el principio de no reelección.¹⁴ En esa convención, el entonces presidente del partido, Manuel Pérez Treviño, expresó una idea que posteriormente ha sido bien acogida por algún tratadista de la materia, con la cual no estoy de acuerdo, y de la que me ocupo después; dijo: “hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (votar por quien se quiera) en aras de un principio” (la no reelección).¹⁵

La muerte de Obregón hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el *Diario Oficial* una nueva reforma al artículo 83, [la cual subsistió hasta 2012]: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que en 1917, ya que entonces los presidentes con carácter de interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el periodo inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia. Ahora se tiene una prohibición absoluta, con la cual estoy de acuerdo, porque ella la ha enseñado la historia; no obstante, tal parece que en 1933 se sentía arrepentimiento y quizá vergüenza de la reforma de 1927, por lo que se quiso ir más allá del texto original de 1917.¹⁶ También se sostiene que con esta reforma se persiguió que no pudieran volver a ocupar el cargo los expresidentes que aún vivían: Elías Calles, Portes Gil, Rodríguez, De la Huerta y Ortiz Rubio.¹⁷ No lo veo probable, en virtud de que su fuerza política ya era escasa, menos la de uno. Por el contrario, si Elías Calles no hubiera estado de acuerdo, difícilmente

¹⁴ Este dictamen puede verse en Manuel Pérez Treviño, *El Partido Nacional Revolucionario y la no-reelección*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974, pp. 11 y 12.

¹⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 56-58.

¹⁷ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 33 y 34.

se hubiera aprobado esa reforma constitucional. Él prefirió convertirse en el *Jefe Máximo* de la Revolución.

[El artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sería reformado en dos ocasiones más, a través de sendos decretos de reforma: el núm. 203 y el núm. 216, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 2012 y del 10 de febrero de 2014, respectivamente. La primera, para modificar los términos del carácter “provisional”, para quedar como sigue:

El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, *o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal*, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

La última modificó la fecha en la cual entrará para ejercer su encargo del “1o. de diciembre” al “1o. de octubre”. Ahora bien, ninguna de las dos cambió los alcances de la prohibición absoluta de la no reelección presidencial, la cual permanece intacta:

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto].¹⁸

[Con posterioridad a estas reformas, el articulado del capítulo III “Del Poder Ejecutivo”, del título III de la Constitución, sería reformado en tres ocasiones más, mediante los decretos 227, 235 y 240, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2017, 26 de marzo de 2019 y 20 de diciembre de 2019, respectivamente. Las dos primeras, para actualizar la terminología a través de su modificación, y la última, para incorporar la figura de la revocación del mandato mediante su adición. Así, le fue adicionado, de un lado, al artículo 81 —el que había permanecido intacto durante toda la vigencia de la Constitución de 1917— una oración para quedar como sigue: “La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. *El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

¹⁸ [Adición de Imer B. Flores, N. del E.].

puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución". Del otro, un último párrafo al numeral 84:

En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto].¹⁹

V. LA DOCTRINA MEXICANA DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Así como la doctrina mexicana, que se basó en la exégesis de la Constitución de 1857, fue primordial y principalmente reeleccionista, la doctrina constitucional mexicana a partir de 1917 es primordial y principalmente *antirreeleccionista*, como se desprende del análisis de las obras de los constitucionalistas mexicanos a partir de entonces.

Miguel Lanz Duret afirmó que el acto más inconveniente y más funesto para México fue haber permitido la reelección de sus presidentes, debido a que la democracia en nuestro país sólo se alcanzaría cuando, después del periodo presidencial, los que ocuparon ese cargo queden de hecho y de derecho y absolutamente incapacitados para volver a gobernar.²⁰

Asimismo, apoyan el principio de no reelección: Daniel Moreno, quien precisó que ha sido un auxiliar para lograr nuestra incipiente evolución democrática;²¹ Ulises Schmill sostuvo que ese principio garantiza el carácter republicano del gobierno al exigir la renovación periódica del Ejecutivo federal;²² Ignacio Burgoa escribió que la vida misma del pueblo mexicano nos enseña que la reelección presidencial indefinida conduce, sin ninguna duda, al establecimiento de la dictadura;²³ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero indicaron que esta idea antirreeleccionista se encuentra viva en la conciencia del pueblo mexicano por la huella que dejó el gobierno de Díaz, que se convirtió en un régimen en manos de un grupo

¹⁹ [Adición de Imer B. Flores, N. del E.].

²⁰ Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959, p. 214.

²¹ Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax-México, 1972, p. 389.

²² Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 280.

²³ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 836.

de privilegiados;²⁴ Enrique Serna opinó que el pueblo le tiene repugnancia a la reelección, que ese principio junto con la institución presidencial y la existencia de un partido predominante fueron las bases del sistema político mexicano²⁵ durante siete décadas.

Serafin Ortiz Ramírez también apoyó la existencia del principio con argumentos ya expuestos por otros autores;²⁶ sin embargo, atenuó sus afirmaciones en un párrafo posterior.²⁷

José Gamas Torruco consideró que con el principio absoluto de la no reelección del presidente de la República se encontró la fórmula básica para acabar con el caudillismo, y se estableció el dominio de un programa y de un partido, con la finalidad de llevar a cabo las reformas prometidas al mismo tiempo que se conservaba el poder.²⁸

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona sostuvieron, con todo acierto, que es

...una conquista inapreciable del constitucionalismo mexicano, principio sustancial del régimen presidencial e incluso válvula de seguridad del propio sistema político. Mediante su aplicación irrestricta ha sido posible el avance cívico de la nación y ha sido hasta ahora el símbolo de lucha contra el despotismo, un valladar a las ambiciones políticas y el mentís constitucional más rotundo a la doctrina de los hombres necesarios.²⁹

VI. LA TESIS DE FELIPE TENA RAMÍREZ

Tena Ramírez manifestó que la tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestro país, y que su razón se encuentra en que la violación del voto viciaba en su origen la elección de los funcionarios, quienes para transmitir el poder no estaban dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocía; así, el funcionario se apoderaba del poder sin importarle la voluntad popular que nunca se había expresado.³⁰

²⁴ Gloria Caballero, *op. cit.*, p. 168.

²⁵ Enrique Serna Elizondo, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1979, pp. 242 y 243.

²⁶ Serafin Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, p. 438.

²⁷ *Ibidem*, p. 440.

²⁸ José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 901.

²⁹ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2009, p. 822.

³⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, pp. 442 y 443.

[E]l principio de no-reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del Poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.

Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.³¹

Para Enrique González Flores, el principio de no reelección no es antidemocrático, porque es el propio pueblo el que, a través del ejercicio de su soberanía, se autolimita, legislando sobre la temporalidad del cargo del funcionario.³²

Para Miguel de la Madrid, se ha implantado el principio en cuestión precisamente para proteger los elementos democráticos de nuestra tradición histórica, por lo cual es imposible calificarlo de antidemocrático.³³

En mi opinión, el principio de no reelección no es antidemocrático; por el contrario, es uno de los pilares de la democracia mexicana, por las razones que a continuación expongo.

Los principios en abstracto no siempre son aplicables a la realidad. En México, el principio de no reelección, durante la vigencia de la actual Constitución, se derrumbó, al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; no obstante, con todas las fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando, y el principio de no reelección ha operado: a partir de la última reforma al artículo 83 se han dado trece sucesiones presidenciales; cada uno de esos presidentes fue muy poderoso —dos, tal vez, no tanto—, y a pesar de los corrillos y rumores ninguno se atrevió a reformar la Constitución y lograr la reelección. Tres ya no contaron con las mayorías legislativas para esa reforma constitucional, y un cuarto tampoco en la segunda mitad de su periodo presidencial.

Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las más importantes reglas de juego del sistema: es una de las principales limitaciones al presidente.

En sí, el principio de no reelección no es antidemocrático; esta afirmación sólo se puede dar respecto a un concepto ideal o abstracto de demo-

³¹ *Ibidem*, p. 444.

³² Miguel de la Madrid, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 410.

³³ *Idem*.

cracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático. Creo que la afirmación anterior adquiere su justo valor si se contempla lo que aconteció en Estados Unidos, en donde también alguna vez existió la idea de que no debía haber ninguna limitación que impidiera a la nación la utilización de sus propios ciudadanos en la forma que más conviniera a las exigencias y circunstancias de la nación.³⁴

Washington, al no haber aceptado reelegirse para un tercer periodo, estableció una costumbre constitucional, que se respetó hasta que Franklin D. Roosevelt logró reelegirse no sólo para un tercer, sino para un cuarto periodo consecutivo. La reacción subsiguiente fue que se reformó la Constitución a través de la enmienda 22, para limitar a dos los periodos del presidente norteamericano. ¿Es la enmienda 22 antidemocrática? Desde luego que no, sino que obedeció a momentos y circunstancias especiales, como especiales fueron las circunstancias —graves problemas económicos y la Segunda Guerra Mundial— que hicieron posible que Roosevelt pudiera quebrar esa costumbre constitucional.

Todavía hay más: en varias épocas se ha sugerido en Estados Unidos que el presidente únicamente debe ocupar el cargo durante un solo periodo de cuatro, seis o siete años: en este sentido se pronunciaron los presidentes Andrew Jackson, Andrew Johnson, Hayes y Taft, y Lyndon Johnson y Nixon no vieron con desagrado tal posibilidad.³⁵

Los senadores Mike Mansfield y George Aiken también se pronunciaron por un solo periodo de seis años, considerando que esto colocaría al presidente por encima de las políticas partidistas;³⁶ desde luego que han existido críticas a esas propuestas,³⁷ tal como se le han hecho a la enmienda 22.³⁸ Es decir, las propuestas en Norteamérica han sido muy parecidas al actual sistema mexicano, y desde luego en México ha operado, cuando menos

³⁴ Madison, Hamilton y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 291 y 310.

³⁵ Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, pp. 386 y 387; William Howard Taft, *The President and his Powers*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, p. 4; Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1959, p. 39.

³⁶ Arthur M. Schlesinger Jr., *op. cit.*, p. 386.

³⁷ Theodore C. Sorensen, *Watchmen in the Night. Presidential Accountability after Watergate*, Cambridge, The MIT Press, 1975, p. 77.

³⁸ *Ibidem*, p. 27.

a partir de 1933 y hasta ahora, y yo considero que debe seguir operando, ya que su derogación puede ser muy grave.

No debo dejar de señalar que en México, en 1993, el distinguido politólogo Alonso Lujambio rompió con la casi unanimidad de la doctrina en relación con la no reelección presidencial. Él le encuentra diversas ventajas, si con anterioridad se satisfacen diversos presupuestos: *a)* elecciones objetivas y limpias; *b)* relación más balanceada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y *c)* reelección de los legisladores para el periodo inmediato. Sus dos primeros presupuestos son ya una realidad en el país. El tercero se discute mucho, y parte de la clase política y académica se inclina a ello.

Los aspectos positivos que Lujambio encuentra en la reelección presidencial son: *a)* incentiva al presidente a estar más cerca del electorado y a ser más responsable de sus decisiones; *b)* es difícil que una nación genere líderes con capacidad y talento políticos en cada elección; *c)* el electorado es quien debe decidir si hay cambio o continuidad, y *d)* se fortalece la continuidad de las políticas gubernamentales. No obstante, dicha reelección —asegura— estaría estrechamente vinculada a otra reforma constitucional: la reducción del periodo presidencial.

En 1993, Lujambio precisó que la reelección presidencial no era algo que le conviniera a México en el corto y mediano plazos, a pesar de todas las ventajas que apuntó.³⁹ ¿Y en 2011 lo es ya de acuerdo con su criterio?

Es claro que disiento de la tesis de Alonso Lujambio por los argumentos que he expuesto.

También se ha sostenido que el principio de no reelección se encuentra incrustado de tal forma en la conciencia colectiva que todos los documentos oficiales mexicanos llevan el lema de Madero “Sufragio efectivo. No-reelección” cuando éste únicamente se rebeló contra la reelección del entonces presidente Porfirio Díaz. No obstante, dicho principio se considera un logro de la Revolución mexicana, que ha impedido la rigidez de la clase política o su entrega a intereses extranjeros.⁴⁰

En la anterior afirmación se nota desprecio hacia dicho principio. Sin embargo, se está refiriendo en términos generales, y no sólo a la no reelección presidencial.

Hay que recordar lo que ya asenté: al triunfo maderista, se reformó la Constitución para incluirle el principal de sus postulados: la no reelección; así de importante fue este principio para el movimiento de 1910.

³⁹ Alonso Lujambio, “¿Para qué sirven las reelecciones en México?”, *Quórum*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1993, pp. 15 y 18-21.

⁴⁰ Fernando F. Dworak, “The Myth of No Reelection and Democracy in Mexico”, *Voices of Mexico*, México, UNAM-CISAN, núm. 66, marzo, 2004, p. 13.

VII. RUMORES DE REELECCIÓN

En algunas ocasiones se oyeron rumores reeleccionistas en favor del presidente en turno: en febrero de 1944, un grupo de personas propuso a Ávila Camacho su reelección, a lo que éste se negó, y respondió que deseaba retirarse a la vida privada, pero que además la ley fundamental sólo permitía un periodo presidencial.⁴¹

También bastantes rumores hubo sobre una posible reelección del presidente Alemán. Desde abril de 1950, el diputado local veracruzano Rafael Ortega, secretario de la Confederación de Obreros y Campesinos, se pronunció en el sentido de que Alemán fuera reelecto en 1952. Posteriormente, se dio una campaña para glorificar a Alemán, e incluso se hicieron consultas al propio Cárdenas para conocer qué pensaba de la reelección.⁴²

En 1964, cuando se discutía la posibilidad de la reelección inmediata de los legisladores, entró al terreno de las interpretaciones la de la reelección presidencial, a tal punto que en enero de 1965 el vocero oficial de la presidencia de la República manifestó en un comunicado de prensa que él conocía muy bien y desde hacía muchos años a Díaz Ordaz, por lo cual sabía “de su firme convicción contraria a la reelección del presidente de la República”.⁴³

Cuando el presidente Echeverría se puso a hacer el retrato hablado de su sucesor, la gente se dio cuenta de que las características que expresaba Echeverría coincidían con él; se dio origen a especulaciones en el sentido de que andaba buscando ser reelecto.

Carlos Salinas fue un presidente joven muy activo, quien durante sus primeros cinco años obtuvo resultados espectaculares, y su popularidad era muy alta en aquel entonces, todo lo cual alimentó especulaciones reeleccionistas.

El principio de no reelección no admite simulaciones, como sería que el presidente se inclinara por un sucesor con el ánimo de continuar gober-

⁴¹ Stephen Spencer Godspeed, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1955, vol. VII, p. 155.

⁴² Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 113 y 118-120. Al respecto se puede profundizar en Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana de Cimet Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, pp. 246-248.

⁴³ Maité Careaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados y Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 82-85 y 87.

nando; ese pudiera ser el caso si el sucesor fuera su esposa, un hijo o una persona con características similares. La operatividad del principio de no reelección exige que éste sea real y pleno, y no permite ningún falseamiento; si éste se diera, más allá del sentido gramatical de la ley fundamental, se estaría violentando el significado real y político del principio de no reelección en el sistema mexicano.⁴⁴

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el principio de no reelección en la Constitución mexicana de 1917 se establece en la forma siguiente:

- a) El presidente de la República y los gobernadores electos por el pueblo *jamás* pueden volver a ocupar ese cargo.
- b) Los gobernadores interinos, provisionales, o con cualquier otra denominación, no pueden ser gobernadores para el periodo inmediato; después, sí.
- c) Los senadores y diputados federales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; después, sí.
- d) Los diputados a las legislaturas locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; después, sí.
- e) Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos por el pueblo no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; después sí, y si desempeñan esos cargos por designación de alguna autoridad, entonces no pueden ser electos para el periodo inmediato.
- f) Los senadores y los diputados federales y locales suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato, siempre que no hayan estado en ejercicio, pero los propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

VIII. LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES

La cuestión de la reelección o no de los legisladores federales y locales en México, como en casi todos los países, es asunto diverso al de la no reelección del presidente de la República, y así ha sido en la historia constitucional de México.

A partir de la primera Constitución del México independiente, la de 1824, y hasta la reforma constitucional de 1933, no existió impedimento

⁴⁴ Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 61.

alguno para la reelección consecutiva de los legisladores. No desconozco que la Constitución de Apatzingán de 1814, que más que una ley suprema fue una *lege ferenda*, inspirada en preceptos franceses y españoles, estableció la prohibición a la reelección inmediata de los diputados.

Tanto Madero como Carranza, los principales jefes de la “Revolución mexicana”, nunca se refirieron a la no reelección inmediata de los legisladores. Resulta diáfano que para ellos el principio de no reelección presidencial era cuestión y problema diverso al de la no reelección presidencial.

La no reelección inmediata de los legisladores fue una idea de la mencionada Convención del PNR en Aguascalientes en 1932, y el poder revisor de la Constitución la aprobó en sesiones extraordinarias el 2 de marzo de 1933, y veintisiete días después ya se promulgaba como nueva norma constitucional. Es probable que esta reforma por sí misma, si no hubiera estado ligada a la no reelección presidencial, difícilmente se hubiera aprobado o siquiera presentado como iniciativa.

Luis Cabrera, uno de los principales ideólogos de nuestro movimiento social de 1913, al conmemorarse el vigésimo quinto aniversario de la Constitución de 1917, en este aspecto, expresó que consideraba un error el establecimiento de la no reelección inmediata de los legisladores, “porque se corre el riesgo de convertir a las Cámaras en almacigos burocráticos, sin mejorar en nada su eficacia legislativa”.⁴⁵

La no reelección inmediata de los legisladores realmente no volvió a ser cuestionada sino hasta 1964, en que la diputación del Partido Popular Socialista presentó un proyecto para adicionar el artículo 54 constitucional con una nueva fracción, que señalara que los diputados sí podían ser reelectos en el periodo inmediato.

La Cámara de Diputados aprobó el dictamen que le propusieron las comisiones respectivas, y que decía:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

⁴⁵ Citado por Antonio Martínez Báez, *Obras. I Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, p. 390; Antonio Martínez Báez señala las probables razones que se persiguieron con dicha reforma, p. 395.

El Senado conoció esa iniciativa en el siguiente periodo de sesiones —1965—, y sin discutirla la rechazó por el voto unánime de los presentes. Al regresar el proyecto a la Cámara de Diputados, ésta ordenó que se mandara al archivo.⁴⁶

No deja de extrañar que el proyecto de 1964 sólo se refería a los diputados, y no a los senadores. La única razón que lo podría explicar es la diferencia en la extensión de sus respectivos periodos. Quienes presentaron la iniciativa señalaron que perseguían profesionalizar los trabajos de los diputados y acercarlos a sus electores.

La actitud del Senado, a su vez, se debe, en aquel sistema político, a un rechazo presidencial a la iniciativa, la cual se regresó a la colegisladora sin discusión alguna, y, desde luego, sin su aprobación. Mayor descortesía legislativa es difícil de imaginar.

Sin embargo, la idea de la reelección inmediata de los legisladores se encuentra viva. Se pueden recordar, de 1964 a 2004, varias iniciativas al respecto: las del diputado Mauricio Rosell Abitia, PRI, LVII legislatura, 29 de octubre de 1998; diputado Julio Castrillón Valdéz, PAN y PRD, LVII legislatura, 29 de octubre de 1998; senador Adolfo Aguilar Zinser, PVEM (independiente), LVII legislatura, 14 de septiembre de 1999; diputado Miguel Quiroz Pérez, PRI, LVII legislatura, 1o. de junio de 2000; diputado Amador Rodríguez Lozano, PRI, LVIII legislatura, 27 de marzo de 2001; diputado José Francisco Yunes Zorrilla, PRI, LVIII legislatura, 21 de noviembre de 2001; diputado Felipe Calderón Hinojosa, PAN, LVIII legislatura, 20 de marzo de 2002; senador Demetrio Sodi de la Tijera, PRD, PRI y PAN, LVIII legislatura, 10 de abril de 2003; diputado René Cabrera Meza, PRI, LIX legislatura, 27 de abril de 2004; senador Jeffrey Max Jones, PAN, LIX legislatura, 29 de abril de 2004.⁴⁷

El tema era muy debatido tanto en el ámbito político como en el académico, y parecía que para 2004 existía consenso en la reelección inmediata de los legisladores, pero con un límite.

Sin embargo, no era así. Un dictamen de las comisiones respectivas en sentido favorable, en 2005, fue rechazado en el pleno del Senado por 50 votos a favor, 51 en contra y una abstención.

⁴⁶ Al respecto véase Diego Valadés, “El Poder Legislativo en México (1950-1975)”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1978, t. II, pp. 56-59; Maité Careaga, *op. cit.*, pp. 68-95.

⁴⁷ Georgette José Valenzuela, “La reelección en la Cámara de Diputados federal de 1912 a 1932 en México”, en *Independencia y Revolución. Contribuciones en torno a su conmemoración*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010, pp. 299 y 300.

El dictamen aceptaba la reelección inmediata de los senadores para un periodo adicional, y en el caso de los diputados hasta en tres ocasiones; es decir, que podrían ser reelectos por hasta doce años ininterrumpidos. En esta forma se equiparaban los periodos de los legisladores de ambas Cámaras. El PRI estuvo en contra del dictamen, debido a que —manifestó en la tribuna— con ese debate se abría la puerta a la reelección del presidente de la República; se alentaría a que los intereses económicos locales apoyaran las reelecciones para después pasar la factura; los legisladores poseían experiencia al margen de su labor como tales, y rendían cuentas a sus electores a través de los informes de actividades.⁴⁸

No cabe duda de que, en México, todo lo relacionado con el principio de no reelección, por las razones históricas expuestas, aunque no se refiera al presidente de la República, adquiere aspectos políticos muy delicados, y se convierte en objeto de ásperas discusiones.

El descalabro de 2005 no aminoró la discusión política y académica sobre la cuestión, la cual ha estado enmarcada dentro de la llamada “Reforma del Estado”, la que proviene de 1998 y ha tenido varias etapas,⁴⁹ y

⁴⁸ Juan José Rodríguez Prats, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 468; Cecilia Mora-Donatto, “La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva”, en Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 177 y 178.

⁴⁹ Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 133-136, existe edición de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010; Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 263; José Luis Vázquez Alfaro, “Reforma del Estado mexicano: implicaciones jurídico-constitucionales”, *El Mercado de Valores*, México, año LVIII, 1998, diciembre, pp. 47-52; Jorge Alcocer, “Antecedentes y perspectivas de la reforma del Estado en México”, *El Mercado de Valores*, cit., supra, pp. 8-15; Ignacio Burgoa, *Renovación de la Constitución de 1917*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 1994, pp. 7-10; Héctor Fix-Zamudio, “Constitución renovada o nueva Constitución”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 Aniversario. Homenaje*, México, Senado de la República-UNAM, 1997, pp. 89-92, 94-97, 110-113; José María Serna de la Garza, “El significado de la Constitución ante los procesos de transición democrática”, en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 544-549; Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 404-410, 412-416 y 418; Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 50-59; Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004, 292 pp; agradezco al doctor Francisco Valdés Ugalde la amplia información que me proporcionó sobre el “Foro

nuestro tema reviste las aristas y modalidades más diversas; por ejemplo, la investigadora Cecilia Mora-Donatto está a favor de la reelección inmediata de los legisladores si con anterioridad se alcanzan reformas que mejoren e incrementen la eficacia de los procedimientos parlamentarios, la transparencia y la rendición de cuentas, el régimen de responsabilidades y los mecanismos permanentes de vinculación con la ciudadanía, así como, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las comisiones parlamentarias y de la función de control, fiscalización y evaluación de las los legisladores no debe contemplarse como un puerto de salida, sino más bien como un puerto de llegada.⁵⁰

La discusión continúa. En diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón dio a conocer los aspectos que consideraba prioritarios en una “Reforma del Estado”, e incluyó la reelección inmediata de los legisladores; retomó el dictamen desechado por el Senado en 2005: “Los senadores podrán ser electos por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”.

Los senadores del PRI en el Senado, en febrero de 2010, también expusieron sus propuestas dentro de la “Reforma del Estado”, y este asunto fue uno de ellos: los senadores podrían ser reelectos en el periodo inmediato por una sola ocasión, y los diputados en dos, o sea, durante nueve años consecutivos.

En la realidad política mexicana existe algo parecido a la reelección legislativa inmediata para un grupo privilegiado de legisladores, por razón de su fuerza política dentro de los partidos, su prestigio o como premio al cambio de partido: pasan de un cargo a otro en el Senado, Cámara federal de Diputados, Asamblea Legislativa del Distrito Federal [ahora Legislatura de la Ciudad de México, a partir del decreto 227 de reforma a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016]⁵¹ o en los Congresos de las entidades federativas. Son los legisladores VIP, lo cual rompe el principio de igualdad entre los legisladores y fortalece los poderes de las burocracias partidistas, que son las que deciden al respecto.

Soy partidario del principio de no reelección del presidente de la República, tal como se encuentra en nuestra Constitución, por las razones que reitero ocho párrafos más adelante.

para la Revisión Integral de la Constitución”, al que la Secretaría de Gobernación convocó en marzo de 2001.

⁵⁰ Cecilia Mora-Donatto, *op. cit.*, pp. 154 y 180-183.

⁵¹ [Adición de Imer B. Flores, N. del E.].

Sin embargo, después de varias reflexiones he concluido que sí estoy a favor de la reelección de diputados y senadores con un límite, debido a que es un asunto completamente diferente al de la reelección del presidente de la República, y por las siguientes razones:⁵²

- a) Esta medida es necesaria para fortalecer la existencia de la carrera legislativa, la que hoy en día se encuentra en pinitos, ya que un legislador, como señalé, ininterrumpida y sucesivamente sí tiene la posibilidad de desempeñarse como senador, diputado federal, diputado local o de la Asamblea Legislativa del [otrora] Distrito Federal [ahora Ciudad de México].⁵³
- b) Para que respondan ante sus electores. Si han desempeñado bien su función, posiblemente logren la reelección, o, en caso contrario, no sean favorecidos por los electores.
- c) Para que gocen de cierta independencia respecto de las burocracias partidistas y del propio Poder Ejecutivo, ya que su nominación no sería exclusivamente decisión de la cúpula partidista, ni su futuro inmediato consistiría en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo le ofrezca un cargo en el amplio campo de la administración.
- d) Para la adquisición de experiencia legislativa, que es útil en el trabajo de comisiones.⁵⁴
- e) No obstante, la reelección debe tener un límite de dos, tres o cuatro periodos, tomando en cuenta la duración del periodo legislativo. La democracia implica alternancia en los cargos. Nadie debe perpetuarse en alguno de ellos.

Además, la rutina puede hacer que los legisladores pierdan eficacia e interés en su labor.

- f) La experiencia del derecho constitucional latinoamericano, en el cual es práctica generalizada la reelección inmediata de los legisladores, y los resultados, por regla general, son positivos.
- g) La reelección de los legisladores no debe abrir la puerta a la reelección del presidente de la República ni de los gobernadores, debido a:

⁵² Carpizo, *Concepto de democracia...*, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

⁵³ [Adición de Imer B. Flores, N. del E.].

⁵⁴ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para...*, *cit.*, pp. 143-145; Miguel Carbonell, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 84-88.

a) la historia mexicana así lo enseña; b) es una de las bases de la estabilidad política del país; c) cuando existen posibilidades de reelección se alimentan apetitos de poder; d) debe existir alternancia en los cargos; e) incluso países que permitían la reelección indefinida, la han limitado, como en Estados Unidos; f) la reelección de los presidentes latinoamericanos ha sido nefasta para los países. Piénsese únicamente en ejemplos no lejanos en el tiempo, de quienes desempeñaron una presidencia mediocre o aceptable en el primer periodo, y en el segundo resultaron un fracaso mayúsculo, como Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera en Venezuela, Carlos Menem en Argentina, o Alberto Fujimori en Perú.

Incluso, quienes no terminaron en fracaso absoluto, tuvieron mejor desempeño en el primer periodo que en el segundo, como Henrique Fernando Cardoso en Brasil.

- h) Admitir la posibilidad de la reelección de legisladores me ha resultado difícil, ante el temor de que pudiera ser el primer paso para la reelección del presidente de la República y de los gobernadores, ya que estoy completamente en contra, por las razones que he expuesto con detenimiento en este trabajo y en otras ocasiones.⁵⁵ No obstante, he superado mis escrúpulos por las razones apuntadas, y debido a que confío en la madurez política de la sociedad mexicana, que sabrá diferenciar que la reelección de los legisladores es asunto diverso de la de los poderes ejecutivos, federales y locales.

No obstante, si estoy equivocado respecto a la mencionada madurez, únicamente puedo expresar que el pueblo que no aprende las lecciones de su evolución política, y continúa tropezándose con la misma piedra, lo paga extraordinariamente caro o, como se dice vulgarmente, en el pecado se lleva la penitencia.

[Como es sabido, derivado del llamado “Pacto por México”, durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, el órgano o poder revisor de la Constitución aprobó una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. El decreto 216, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014, incluyó,

⁵⁵ Jorge Carpizo, “The No Re-election Principle in Mexico”, *The Mexican Forum*, Austin, 1983, vol. 3, núm. 4, pp. 9-13. Traducido y ampliado en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 253-262.

además de la modificación de la fecha en la cual entrará quien ocupe la presidencia de la República —como ya vimos— a partir del 1o. de octubre, la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva o inmediata, pero limitada. De esta forma, podrán ser electos por dos y cuatro periodos consecutivos, para las senadurías y las diputaciones, respectivamente”].⁵⁶

⁵⁶ [Véase Imer B. Flores, “Racionalidad jurídica y reelección legislativa. A propósito de las reformas tanto a la Constitución general de la República como a las de las entidades federativas en México”, en Issa Luna Plá *et al.* (coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto. Análisis institucional y contextual*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 89 y ss. Adición de Imer B. Flores, N. del E.].

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN NICARAGUA

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Origen y evolución de la reelección presidencial en Nicaragua*. III. *Reelección por decisión jurisdiccional*. IV. *La reelección ilimitada*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la reelección presidencial en América Latina se mantiene como un asunto de mucha actualidad, ya que en las últimas décadas se han realizado reformas constitucionales en varios países de esta región relativas a la continuidad de los jefes de Estado bajo diferentes modalidades.¹

Nicaragua ha vivido a lo largo de su historia constitucional diversos ciclos en cuanto a la reelección presidencial, los cuales resulta indispensable cotejarlos con su realidad política, debido a que las reglas establecidas en sus distintas Constituciones respecto de este tema, en algunas ocasiones han sido vulneradas por los factores de poder preponderantes en cada momento determinado. Lo que ha ocurrido es que a pesar de que se han establecido en sus Constituciones normas precisas respecto de la no reelección presidencial, los actores políticos en turno han violado dichos postulados para transgredir la Constitución ajustándola a sus intereses personales y mantenerse en el poder.

En este trabajo me propongo hacer un estudio del origen, desarrollo y la situación actual que guarda el tema de la reelección presidencial en Nicaragua, con el propósito de contribuir a un estudio lo más completo posible de esta temática en el análisis comparado en América Latina.

¹ Un estudio extenso y detallado sobre el tema está en el trabajo del suscrito: “Reformas constitucionales y reelección presidencial en Iberoamérica”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 599-615, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/32.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN NICARAGUA

1. *La reelección presidencial en Nicaragua en el siglo XIX*

Al lograrse la independencia de las naciones de América Latina respecto de España, en la segunda década del siglo XIX, Nicaragua formó parte de la capitanía general de Guatemala, que declaró su independencia de España el 15 de septiembre del 1821.² Poco después formó parte de la República Federal denominada “Provincias Unidas del Centro de América”, que se integró además por Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala, que aprobaron su primera Constitución de la República Federal de Centro-América el 22 de noviembre de 1824.

Respecto a la reelección presidencial, esta Constitución originaria de Centro América estableció que “Artículo 111. La duración del Presidente y Vice-presidente será por cuatro años, y podrán ser reelegidos una vez sin intervalo alguno”.³

Como podemos observar, el principio fundacional en la historia constitucional nicaragüense en cuanto a la reelección presidencial consistió en permitir una reelección inmediata, fórmula que coincidió con el modelo que había establecido como práctica constitucional George Washington en Estados Unidos desde 1796, al renunciar a postularse para un tercer mandato, a pesar de no estar prohibido en la Constitución estadounidense.⁴ Durante la vigencia de esta Constitución centroamericana, el presidente que se reeligió fue Francisco Morazán Quezada, quien ocupó el cargo de jefe del Estado de 1830 a 1834 y después de 1835 hasta 1839.⁵

El 8 de abril de 1825 se eligió la primera Asamblea Constituyente del Estado de Nicaragua, la cual aprobó una nueva Constitución —promulgada el 4 de abril de 1826—, propia para Nicaragua, aun cuando todavía mantenía su pertenencia a la federación de Centro-América. En cuanto al

² Academia de Geografía e Historia de Nicaragua, “Independencia”, *Breve historia de Nicaragua*, disponible en: <https://www.aghn.edu.ni/breve-historia-de-nicaragua/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

³ Enrique Bolaños, *Constituciones de Nicaragua*, disponible en: www.enriquebolanos.org (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴ Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*, vol. II. *Poderes del Presidente*, trad. de Julieta Campos, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1966, p. 17.

⁵ Ministerio de Educación e Instrucción Pública, *Gobernantes de Nicaragua*, disponible en: <https://books.google.com/books/about/Gobernan...> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

titular del Poder Ejecutivo, el artículo 100 del texto fundamental, lo hacía residir en un “Jefe” nombrado popularmente, y en cuanto a la reelección, disponía lo siguiente: “Artículo 105. Para ser primero y segundo jefe se requieren las mismas cualidades que para consejero, y su duración será de cuatro años, no pudiendo ser reelegidos, sin intermisión, más de una sola vez”.⁶ El principio originario de una sola reelección inmediata del jefe de Estado se mantuvo en esta Constitución.

Durante el periodo constitucional de 1825 a 1838, Manuel Antonio de la Cerda fue electo por la primera Asamblea Constituyente del Estado de Nicaragua como jefe supremo el 22 de abril de 1825, cargo que ocupó hasta noviembre de ese año, debido a que fue destituido por la Asamblea, producto de una acusación de su propio subjefe, Juan Argüello del Castillo y Guzmán, pero retomó el poder el 27 de febrero de 1827 al 7 de noviembre de 1828.

Juan Argüello del Castillo y Guzmán ocupó la jefatura del gobierno en distintas ocasiones: 1) vicejefe de Estado encargado del Poder Ejecutivo, de noviembre de 1825 al 13 de agosto de 1826, electo por la Asamblea Nacional en su condición de vicejefe en sustitución de Manuel Antonio de la Cerda; 2) jefe supremo del Estado de Nicaragua electo por la primera Asamblea Legislativa, del 13 de agosto de 1826 al 14 de septiembre de 1827, fecha en que fue derrocado, y retomó el poder del 5 de agosto de 1828 al 8 de noviembre de 1829.⁷

La federación centroamericana no duró mucho tiempo, ya que, en 1838, Nicaragua se separó para proclamarse como una república independiente. Es así que el 12 de noviembre de ese año aprobó una nueva Constitución, la cual denominaba al titular del Poder Ejecutivo como “Director”, y respecto de la reelección del jefe de Estado, estableció en el artículo 132: “La duración del Director será por dos años, sin poder ser reelecto, sino hasta pasado el mismo periodo”.⁸

Esta Constitución fundacional de Nicaragua como Estado independiente modificó sustancialmente el modelo inicial de reelección presidencial adoptado cuando formó parte de la federación centroamericana, que consistió en permitir una reelección presidencial inmediata, ya que en este texto constitucional se prohibió la reelección inmediata del jefe de Estado,

⁶ Bolaños, *op. cit.*

⁷ Ministerio de Educación, *op. cit.*

⁸ Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua (1838), disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/constitucion-politica-del-estado-libre-de-nicaragua-nov-12-1838/gdoc/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

pero admitió la reelección siempre y cuando hubiera transcurrido un periodo gubernamental.

En 1847 se instauró en Nicaragua una Asamblea Nacional Constituyente para aprobar una nueva Constitución. En el proyecto se estipulaba que “Artículo 60. El Presidente puede ser siempre reelecto; más sólo una vez será obligado a continuar”.⁹

Se retomaba el modelo de reelección presidencial inmediata por una sola ocasión; sin embargo, el comandante general de las fuerzas armadas Trinidad Muñoz, obligó a los asambleístas a no presentarse —en los hechos se trató de un golpe de Estado—, por lo que no fue aprobada la nueva Constitución. Esto se debió principalmente a que el nuevo texto constitucional entre otras de sus reformas establecía que la comandancia de las fuerzas armadas recaería en el presidente de la República, decisión con la cual no estuvieron de acuerdo los militares.¹⁰

El 22 de enero de 1854 se instaló otra Asamblea Constituyente en Nicaragua con el objetivo de aprobar una nueva Constitución, la cual respecto de la reelección presidencial establecía: “Artículo 49. La duración del Presidente será de cuatro años, no pudiendo ser reelecto a continuación. Sus funciones comienzan y concluyen el 1o. de marzo”.¹¹

En este proyecto constitucional, que fue aprobado el 30 de abril de 1854 por algunos diputados suplentes, se prohibía expresamente la reelección inmediata; sin embargo, los conflictos entre dos grupos de poder, uno encabezado por Fruto Chamorro Pérez —jefe del Poder Ejecutivo— y el otro por sus opositores, entre ellos el estadounidense William Walker —denominado “el filibustero”—, llevó a que estos últimos desconocieran la nueva Constitución y reconocieran la de 1838, lo que en los hechos significaba que cada grupo reconocía su propia Constitución, y posteriormente se propiciara el estallido de una guerra civil.¹²

Después de que concluyó la guerra civil nacional en Nicaragua, el 8 de noviembre de 1857 se instaló una Asamblea Constituyente, la cual declaró “Non Nata” —no nacida— la Constitución de 1854, y aprobó una nueva Constitución, que fue promulgada el 19 de agosto de 1858, la cual respecto de la reelección presidencial prescribió lo siguiente: “Artículo 32. El perío-

⁹ Bolaños, *op. cit.*

¹⁰ Antonio Esgueva Gómez, “Contexto histórico de las Constituciones y sus reformas en Nicaragua”, *Revista de Derecho*, núm. 10, 2005, pp. 93-116, disponible en: <https://www.camjol.info/index.php/DERECHO/article/view/1536/1341> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹¹ Bolaños, *op. cit.*

¹² Esgueva Gómez, *op. cit.*, p. 99.

do de Presidente de la República es de cuatro años: comienza y termina el 1o. de marzo. El ciudadano que lo haya servido no puede ser reelecto para el inmediato”.¹³

Esta nueva Constitución de 1858 retomó el modelo establecido en la Constitución fundacional del Estado nicaragüense de 1838, que prohibía la reelección inmediata del presidente de la República.

Durante el periodo de 1838 a 1858, el militar Fruto Chamorro Pérez asumió el cargo de jefe de Estado en dos ocasiones: 1) del 1o. de abril de 1853 al 1o. de marzo de 1854, en su condición de supremo director del estado de Nicaragua, y 2) del 1o. de marzo al 11 de junio de 1854, en su calidad de presidente de Nicaragua.

El general Tomás Martínez Guerrero formó parte de una junta de gobierno, gobierno binario —con dos presidentes— que asumió el Poder Ejecutivo del 24 de junio al 19 de octubre de 1857, luego presidente de la República en forma provisional del 15 de noviembre de 1857 al 1o. de marzo de 1859, después fue electo para un primer periodo del 1o. de marzo de 1859 al 1o. de marzo de 1863, y en un segundo periodo en reelección inmediata por medio de la fuerza militar del 1o. de marzo de 1863 al 1o. de marzo de 1867, aun cuando la Constitución vigente de 1854 prohibía expresamente la reelección inmediata.

El C. Joaquín Zavala Solís ejerció la titularidad del Poder Ejecutivo en dos ocasiones; la primera, del 1o. de marzo de 1879 al 1o. de marzo de 1883, y la segunda en forma provisional del 16 de julio al 15 de septiembre de 1893.

El médico Roberto Sacasa Sarria ejerció el cargo de presidente de la República en dos ocasiones; la primera en forma provisional del 6 de agosto de 1889 al 25 de diciembre de 1890, y la segunda por elección del 1o. de mayo de 1891 al 31 de mayo de 1893.¹⁴

De la inestabilidad política-constitucional que vivió Nicaragua en las primeras dos décadas como república independiente, de 1838 a 1858, transitó a un periodo considerablemente largo de estabilidad constitucional de 1858 a 1893. Los movimientos liberales que se desplegaron en toda América Latina frente a los resquicios conservadores provenientes de la herencia colonial fueron venciendo a lo largo del continente americano.

En 1893 triunfó en Nicaragua la revolución liberal con la firma de los tratados de paz de ese año. Fue así como con base en estos acuerdos se

¹³ Constitución Política de la República de Nicaragua (1858), disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/constitucion-politica-de-la-republica-de-nicaragua-1-aug-19-1858/gdoc/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁴ Ministerio de Educación, *op. cit.*

convocó a una nueva Asamblea Constituyente el 15 de septiembre, la cual el 10 de diciembre aprobó una nueva Constitución, denominada “libérrima”, que en su parte relativa a la reelección presidencial estableció: “Artículo 96. El período presidencial será de cuatro años y comenzará en 1.º de Febrero. El ciudadano que hubiere ejercido la presidencia en propiedad no podrá ser reelecto ni electo Vicepresidente para el siguiente periodo”.¹⁵

Además, estipuló en su artículo 159 que en ningún caso se podrían reformar los artículos que prohibían la reelección presidencial.

Esta nueva Constitución liberal de 1893 mantenía el modelo de no reelección inmediata contenido en la Constitución nicaragüense fundacional de 1838, en la Constitución “Non Nata” de 1854 y en la de 1858.

En 1896, la Asamblea integrada por diputados nicaragüenses realizó reformas a la Constitución de 1893. En la parte relativa a la reelección presidencial derogaron el artículo 159, que establecía: “En ningún caso podrá decretarse la reforma a los artículos constitucionales que prohíben la reelección del presidente o del que le sustituya, y que establecen la duración presidencial, para que produzca sus efectos en el periodo en curso o en el siguiente”,¹⁶ por lo que abrieron la posibilidad constitucional de la reelección del jefe de Estado.

El Proyecto de la unidad de países centroamericanos fue retomado en 1898, ya que el 27 de agosto de ese año se aprobó una Constitución para los Estados Unidos de Centro América, que incluía a Honduras, El Salvador y Nicaragua, la cual en la parte relativa a la reelección presidencial establecía: “Artículo 97. El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia en propiedad, no podrá ser electo presidente para el siguiente período. Tampoco podrá serlo el ciudadano que hubiere ejercido la presidencia durante los últimos seis meses anteriores a la elección”.¹⁷

En este precepto constitucional, además de prohibir la reelección inmediata se precisó que quienes hubieran ocupado la presidencia de la República en forma provisional no podrían reelegirse; esto, con el propósito de evitar lo que había ocurrido con los presidentes provisionales de Nicaragua el general Tomás Martínez Guerrero y el médico Roberto Sacasa Sarria, quienes después de ocupar la presidencia de forma provisional se reeligieron en el cargo.

¹⁵ Bolaños, *op. cit.*

¹⁶ Esgueva Gómez, *op. cit.*, p. 104.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos de Centro América (1898), disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-de-centro-america-oct-16-1898/gdoc/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

2. *La reelección presidencial durante el siglo XX*

En 1905 se convocó en Nicaragua a una Asamblea Nacional Constituyente que abrogó a la Constitución liberal de 1893, denominada “libérri-ma”, por una nueva Constitución, que denominaron “autócrata”, la cual fue promulgada el 30 de marzo de ese año. En su parte relativa a la reelección presidencial no estableció ninguna prohibición, por lo que abrió la posibilidad constitucional de que el presidente de la República fuera reelecto en forma indefinida.

El 10. de noviembre de 1911 se convocó a otra Asamblea Nacional Constituyente con la finalidad de aprobar una nueva Constitución. En la parte relativa a la reelección presidencial el proyecto constitucional establecía que: “Artículo 112. El periodo para la Presidencia y Vicepresidencia de la República será de cuatro años. El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia con cualquier título y por cualquier tiempo en el año que preceda a la elección, no puede ser elegido Presidente ni Vicepresidente para el periodo siguiente; ni los Secretarios de Estado que hubieren ejercido su cargo en los seis meses anteriores a la elección”.¹⁸ El proyecto de texto constitucional prohibía expresamente la reelección inmediata, pero en virtud de que la Asamblea Nacional Constituyente proponía en uno de los artículos de la nueva Constitución que hubiese el voto de censura para los ministros y en ese caso procediera su destitución, los mandos militares se opusieron y con su apoyo el Presidente de la República en funciones disolvió la Asamblea, por lo que la Constitución no fue promulgada.¹⁹

La decisión de disolver la Asamblea Nacional generó severos conflictos entre los grupos de poder, por lo que se tuvo que convocar a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la cual elaboró una nueva Constitución, que fue promulgada el 21 de diciembre de 1911. En su parte relativa a la reelección, este texto constitucional dispuso lo siguiente: “Artículo 104. El periodo de Presidente y Vicepresidente de la República será de cuatro años, y comenzará el 10. de Enero. El ciudadano que ejerciere la Presidencia en propiedad o accidentalmente, no podrá ser elegido Presidente o Vicepresidente para el siguiente periodo”.²⁰

¹⁸ Bolaños, *op. cit.*

¹⁹ Esgueva Gómez, *op. cit.*, p. 107.

²⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua (1912), disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/constitucion-politica-de-la-republica-de-nicaragua-jan-17-1912/gdoc/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Esta Constitución de 1911 retomó el modelo de no reelección presidencial inmediata que habían estatuido las Constituciones de 1838, de 1858 y la de 1893, y derogaba la disposición de la Constitución de 1905, que permitía la reelección indefinida.

Durante el periodo constitucional de 1893 a 1909 el militar José Santos Zelaya López ocupó en diversas ocasiones cargos de dirección del gobierno y como jefe de Estado: 1) como miembro de una junta de gobierno, del 22 de julio al 15 de septiembre de 1893; 2) como presidente provisional, del 16 de septiembre de 1893 al 1.º de febrero de 1899; 3) como presidente en su primer periodo completo, del 1.º de febrero de 1894 al 1.º de febrero de 1898; 4) como presidente en segundo periodo completo, del 1.º de febrero de 1898 al 31 de enero de 1902; 5) como presidente en tercer periodo completo, del 1.º de febrero de 1902 al 1.º de febrero de 1906; 6) como presidente para un cuarto periodo del 1.º de febrero al 21 de diciembre de 1909.²¹ Hay que señalar que durante el lapso constitucional de 1893 a 1905, la Constitución prohibía la reelección inmediata, por lo que se incurrió en violación constitucional al haber sido reelecto.

Al periodo de inestabilidad política y constitucional que vivió Nicaragua de 1893 a 1911, durante el cual aprobaron varios textos constitucionales, con un breve intervalo en 1913, sobrevino una etapa de mayor estabilidad institucional hasta 1939.

En 1913 se elaboró un proyecto de Constitución, que en la parte referida a la reelección presidencial disponía en sus artículos 113 y 114 la prohibición de la reelección inmediata tanto para el presidente como para el vicepresidente y para los secretarios que hubieran ejercido el cargo en los meses anteriores a la elección; sin embargo, este proyecto no fue promulgado, por lo que no entró en vigor.

El 22 de marzo 1939 se promulgó una nueva Constitución de Nicaragua, la cual en su parte relativa a la reelección presidencial establecía que: “Artículo 204. El periodo presidencial es de seis años y comenzará el uno de mayo. En esa fecha el Presidente de la República tomará posesión de su cargo. Se prohíbe la reelección del Presidente para el siguiente periodo”.²² Sin embargo, en los artículos transitorios adicionaba una Ley que facultaba a la Asamblea para elegir presidente de la República por un periodo mayor al permitido por la Constitución —del 30 de marzo de 1938 al 1.º de mayo

²¹ Ministerio de Educación, *op. cit.*

²² Constitución Política 3, disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/constitucion-politica-3-mar-23-1939/gdoc/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

de 1947, es decir, nueve años— lo cual contravenía el periodo de seis años prescrito en la Constitución y el principio de no reelección inmediata.

El 21 de enero de 1948 y el 6 de noviembre de 1950 se aprobaron dos nuevas Constituciones en Nicaragua, las cuales prohibían la reelección presidencial inmediata; pero una reforma constitucional en 1955 derogó el impedimento de la reelección presidencial. La decisión de la Asamblea Nacional Constituyente instalada en 1938, cuando ya Anastasio Somoza García había asumido la Presidencia de la República desde el 1.º de enero de 1937, abrió la puerta para que se mantuviera en el poder durante varios periodos: 1) del 1.º de enero de 1937 al 1.º de mayo de 1947; 2) del 6 de mayo de 1950 al 1.º de mayo de 1951; 3) del 1.º de mayo de 1951 al 21 de septiembre de 1956, sumando más de dieciséis años en el poder, el cual terminó a causa de su muerte por asesinato.²³

El 24 de abril de 1974 se promulgó una nueva Constitución en Nicaragua, la cual establecía que: “Artículo 185. No podrá ser electo Presidente para el siguiente período el que haya ejercido la Presidencia de la República en el período anterior...”²⁴ Este texto constitucional confirmaba el modelo de no reelección presidencial inmediata.

Durante esta etapa constitucional de 1956 a 1974, el hijo de Anastasio Somoza García, Luis A. Somoza Debayle, ejerció durante dos periodos la Presidencia de la República, el primero para sustituir a su padre del 21 de septiembre de 1956 al 1.º de mayo de 1957, y el segundo del 1.º de mayo de 1957 al 1.º de mayo de 1963.²⁵ En su segundo periodo de gobierno, Somoza Debayle promovió una reforma constitucional para prohibir la reelección presidencial inmediata.

Un hijo de Anastasio Somoza García y hermano de Luis A. Somoza Debayle, Anastasio Somoza Debayle, fungió como presidente de la República en un primer periodo del 1.º de mayo de 1967 al 1.º de mayo de 1972, y en un segundo periodo de 1974 al 16 de julio de 1979, fecha en que abandonó el país a casusa de la revolución, debido a que había ejercido el poder como una dictadura militar.

Al triunfo de la revolución se aprobó un estatuto fundamental del Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, que fue publicado en la *Gaceta* número 1 del 22 de agosto de 1979, el cual en su artículo tercero dispuso la derogación de la Constitución de 1973 y demás leyes constitucionales. El Poder Ejecutivo se confirió a una junta de gobier-

²³ Esgueva Gómez, *op. cit.*, p. 114.

²⁴ Bolaños, *op. cit.*

²⁵ Ministerio de Educación, *op. cit.*

no integrada por cinco miembros, y lógicamente, por tratarse de un texto normativo de transición no estableció ninguna norma respecto a la reelección presidencial.

La primera Constitución revolucionaria se publicó en la *Gaceta* número 5, del 9 de enero de 1987, la cual no estableció ninguna prohibición respecto de la reelección presidencial.

III. REELECCIÓN POR DECISIÓN JURISDICCIONAL

José Daniel Ortega Saavedra fue coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional en Nicaragua de 1979 a 1985, luego fue electo presidente de la República de 1985 a 1990; se postuló para presidente en 1990, pero perdió la elección frente a Violeta Barrios de Chamorro; luego, en 1996 perdió ante Arnoldo Alemán, y en 2001, ante Enrique Bolaños Geyer; en 2006 se inscribió para ser candidato presidencial frente a Eduardo Montealegre, y resultó electo para el periodo 2007-2011.

El 4 de julio de 1995, durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro se publicó en la *Gaceta* número 124 una ley de reforma parcial a la Constitución, que en la parte relativa a la reelección presidencial estableció lo siguiente:

Artículo 147...

No podrá ser candidato a Presidente ni Vice-Presidente de la República:

1. El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que hubiere ejercido por dos periodos presidenciales.²⁶

En esta reforma se modificó el modelo establecido en la primera Constitución revolucionaria de 1987, que no prohibía la reelección presidencial; sin embargo, en esta reforma se prohibía la reelección para quien hubiera ocupado el cargo de presidente en el periodo anterior a la elección, bajo cualquier denominación, o para quien ya hubiera ejercido el cargo en dos periodos presidenciales.²⁷

²⁶ Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales, *Gaceta* núm. 125, del 5 de julio de 1995.

²⁷ Manuel Gerpe Landín y Joan Vintó Castells, "Aproximación a la reforma constitucional en Nicaragua", *Papers*, núm. 49, 1996, p. 106, disponible en <https://papers.uab.cat/article/view/v49-gerpe-vintro/pdf-es> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

En virtud de que la Constitución reformada en 1995 no permitía la reelección inmediata, Daniel Ortega, junto con otros aspirantes a reelegirse en distintos cargos, solicitó el 15 de octubre de 2009 al Consejo Supremo Electoral (CSE) de Nicaragua que aplicara el principio constitucional de igualdad incondicional de todo ciudadano nicaragüense establecido en el preámbulo y en los artículos 27, 47, 58, 50 y 51 de la Constitución y que declarara inaplicable la interdicción electoral para aspirar al cargo de presidente de la República, es decir, que derogara el artículo 147 constitucional.²⁸

El CSE resolvió en forma negativa la petición hecha por Daniel Ortega, bajo el argumento de que su función constitucional consistía en organizar elecciones, y no en legislar o resolver antinomias constitucionales. Frente a esta decisión, Ortega promovió un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual admitió, y al entrar a resolver el fondo del asunto consideró que la negativa del CSE de inaplicar el artículo constitucional que prohibía la reelección inmediata violó principios y normas constitucionales siguientes:

- 1) El principio de igualdad ante la ley establecido en el artículo 27 constitucional, el cual dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección, prohíbe la discriminación por cualquier motivo.
- 2) Protección a los derechos políticos, debido a que el artículo 48 constitucional salvaguarda la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el ejercicio de sus derechos políticos y obliga al Estado a eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses; el artículo 50, que protege a los ciudadanos el derecho de participar en igualdad de condiciones en asuntos públicos; el artículo 51, que garantiza a los ciudadanos el derecho de elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar por cargos públicos; además de que la Constitución no prohibía la reelección inmediata para el caso de los diputados ante la Asamblea Nacional, diputados ante el Parlamento Centroamericano, miembros de los consejos regionales autónomos de la Costa Atlántica y otros cargos de elección indirecta; de tal manera que la prohibición de reelección inmediata para el presidente y el vicepresidente de la República representaba un trato

²⁸ Amelia Brenes Barahona, “Jueces con curul: La reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua”, p. 26, disponible en https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/82549/TFM_Estudioslatinoamericanos_Brenes_Amelia.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

desigual, lo que contraviene un principio de igualdad y el principio de proporcionalidad establecido por el Constituyente originario, los cuales contravenía un órgano derivado del constituyente, como el Consejo Supremo Electoral, al negarse a inaplicar el artículo 147 de la Constitución, que prohibía la reelección presidencial inmediata.

- 3) Se violaba el principio de la soberanía popular; toda vez que al no permitir el Consejo Supremo Electoral el registro de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, para poderse reelegir de manera inmediata, se atentaba contra el derecho al sufragio, de elegir y ser elegido, y
- 4) Se vulneraban los principios fundamentales de igualdad, libertad y soberanía, el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica; disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular el artículo 21.1, que reconoce el derecho a toda persona a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes elegidos libremente; 21.2, que garantiza el derecho de toda persona a condiciones de igualdad para el acceso a las funciones públicas; 21.3, la expresión de la voluntad del pueblo mediante elecciones auténticas, periódicas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice su libertad, así como principios contenidos en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos —principio de igualdad, principio de libertad—, derecho al sufragio, a elegir y ser elegido, a la personalidad.

Con base en las anteriores consideraciones y argumentaciones jurídicas, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua concedió el amparo a los solicitantes, y ordenó lo siguiente:

En consecuencia, se ordena al Consejo Supremo Electoral librar Certificación teniendo a los ciudadanos que aquí recurrieron a través del abogado Eduardo José Mejía Bermúdez, como ciudadanos aptos de Derechos Políticos-Constitucionales-Electorales, para participar en las contiendas electorales a realizarse en los años 2011 y 2012, en los mismos cargos que ostentan actualmente, como candidatos a Presidente-Vicepresidente-Alcalde-Vicealcalde, respectivamente, sin más requisitos y condiciones que los que se establecen a cualquier ciudadano por razones de edad o impedimento del ejercicio de los derechos ciudadanos por sentencia penal firme o interdicción civil, según el artículo 47 de la Constitución, ya que conforme el referido Principio de Igualdad Incondicional de Todo Ciudadano Nicaragüense “Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre

los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país (artículo 48 de la Constitución).²⁹

Con fundamento en esta decisión de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, se abrió la posibilidad jurídica de que el presidente de la República en funciones, Daniel Ortega Saavedra, se pudiera postular para ser reelecto de forma inmediata, lo cual ocurrió en las elecciones presidenciales realizadas el 11 de noviembre de 2011, en donde su partido el Frente Sandinista de Liberación Nacional obtuvo el 62% de los votos, frente al candidato Fabio Gadea Mantilla, del Partido Liberal Independiente, que recibió el 31% de los sufragios.

El debate constitucional sustancial relativo a la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, respecto a permitir o no el registro de un presidente de la República en funciones, al existir una norma constitucional expresa que lo prohibía —artículo 147 de la Constitución— debió residir en que si un órgano jurisdiccional representante del Poder Judicial, de control de constitucionalidad tiene facultades para inaplicar —derogar— una norma constitucional aprobada por el poder constituyente originario.

Los magistrados de la Sala de lo Constitucional centraron su argumentación exponiendo que había una antinomia constitucional entre distintos principios y derechos, como la igualdad, la libertad, el sufragio, la soberanía popular, el ser electo, frente a la prohibición de un presidente de la República en funciones para poder ser registrado como candidato y ser reelecto en forma inmediata. Al respecto, consideramos que en este caso no existía ninguna antinomia constitucional,³⁰ debido a que no había contradicción entre dos normas constitucionales; simplemente, el constituyente originario que aprobó esa norma constitucional de prohibir la reelección presidencial inmediata y para quien hubiera ocupado el cargo de presidente de la República en dos ocasiones, estableció una disposición constitucional para regular el modo de renovación del jefe del Estado, estableciendo que el presidente en funciones no podría reelegirse de manera inmediata, lo cual no implicaba la violación a ningún principio constitucional ni a algún derecho

²⁹ Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, del 19 de octubre del 2009, parte final. Los argumentos para conceder el amparo a Daniel Ortega se encuentran en la propia sentencia.

³⁰ Retomo el concepto de antinomias expuesto por Riccardo Guastini en su trabajo “Antinomias y lagunas”, trad. de Miguel Carbonell, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999, pp. 437-450, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11388/10435> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

humano, en materia política. La antinomia constitucional se presentaría si un artículo de la Constitución permitiera la reelección presidencial inmediata y otro la prohibiera, pero no fue este el supuesto constitucional en el caso de la Constitución de Nicaragua.

Otra cuestión fundamental que no fue incorporada al debate entre los magistrados de la Sala de lo Constitucional que emitieron la sentencia fue en el sentido de que si un órgano jurisdiccional como la Sala tenía facultades para inaplicar —derogar— una norma constitucional aprobada por el constituyente originario, como en este caso la prevista en el artículo 147 de la Constitución de Nicaragua que prohibía la reelección inmediata. Nuestra respuesta es que no, que la Sala de lo Constitucional se excedió en sus facultades, ya que contravino el mandato del constituyente originario, depositario en forma delegada de la soberanía popular, y se asumió como tal, vulnerando con ello el principio de división de poderes. Esto solo podría ocurrir en el caso de que el constituyente originario hubiera creado una norma constitucional que violara algún derecho humano fundamental,³¹ pero en este caso la prohibición de la reelección presidencial en nuestra opinión no vulneraba ningún derecho humano, ya que simplemente regula la forma de renovación periódica del Poder Ejecutivo.³²

IV. LA REELECCIÓN ILIMITADA

El 31 de octubre del 2013, diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua pertenecientes al Frente Sandinista de Reconstrucción Nacional, partido del

³¹ Respecto del análisis de normas constitucionales que puedan ser inconstitucionales y su posible declaración de inconstitucionalidad puede consultarse: Otto Bachof, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, trad. de Leonardo Álvarez Álvarez, Lima, Palestra, 2010, 118 pp. disponible en www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024); Raúl González Schmal, “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?”, en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 319-350, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/18.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024); y Gerardo Eto Cruz, “Luces y sombras a medio siglo de una propuesta. Las normas constitucionales inconstitucionales”, *Pensamiento Constitucional*, año IX, núm. 9, 2003, pp. 541-551 disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3359/3208> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

³² Sobre la intervención de órganos jurisdiccionales en el tema de la reelección presidencial, puede consultarse: Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica del 4 de abril de 2003; Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia del 26 de febrero del 2010; Elena Martínez Barahona, “Las cortes supremas como mecanismo de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 723-750, disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/revicpol/v30n3/art07.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

presidente Daniel Ortega Saavedra, presentaron una iniciativa de ley de reforma parcial a la Constitución de Nicaragua, entre otros aspectos para constitucionalizar sentencias de la Corte Internacional de Justicia, profundizar en la paz y seguridad, promover la participación de sectores sociales en la vida pública, fortalecer el sistema jurídico nacional, y también relativa a la reelección presidencial, respecto de la cual en la exposición de motivos expusieron que “29. Se organiza de una forma adecuada las calidades y las limitaciones para ser Presidente y Vicepresidente de la República. Por lo que, se reforma el artículo 147 de la Constitución”.

Como constatamos, la argumentación de los diputados que presentaron la iniciativa para modificar el artículo 147 de la Constitución de Nicaragua, respecto de la reelección presidencial, que ha sido un tema de enorme controversia en la historia constitucional nicaragüense, fue muy escueta, pues ni siquiera hizo referencia a la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que declaró inaplicable la norma constitucional que prohibía la reelección inmediata.

La reforma a la Constitución de Nicaragua fue aprobada el 28 de enero del 2014, con 64 votos a favor y 26 en contra, con la cual se modificaron distintos artículos, entre ellos el referido a la reelección presidencial, el cual quedó de la manera siguiente: “Artículo 147. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere de las siguientes calidades: 1) Ser nacional de Nicaragua. Quien hubiese adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección. 2) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos...”.

Con esta reforma al artículo 47 de la Constitución de Nicaragua se abrió un nuevo ciclo en cuanto a la reelección presidencial, permitiendo la reelección indefinida.³³

V. CONCLUSIONES

- 1) La historia constitucional de Nicaragua demuestra que han adoptado distintos modelos de reelección presidencial: reelección inmediata por un periodo (1824, 1826, como parte integrante de la Federa-

³³ Sobre el tema general de la reelección presidencial indefinida, puede consultarse a: Mario D. Serrafiero, “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 54, mayo, 2011, pp. 225-259, disponible en https://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafiero.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024), y Daniel Zovatto, “Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina”, *Brookings*, 12 de febrero de 2014, disponible en <https://www.brookings.edu/es/articles/reeleccion-continuismo-e-hiperpresidencialismo-en-america-latina/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

- ción de Centro-América); reelección mediata dejando pasar un periodo (1838, 1858, 1893, 1898, 1911, 1939, 1948, 1950, 1962, 1974 y 1995); reelección indefinida (1905, 1955, 1987 y 2014).
- 2) Que en distintos momentos, a pesar de estar prohibida la reelección inmediata, algunos presidentes de la República en turno, como los casos del general Tomás Martínez Guerrero en 1863, el militar José Santos Zelaya López a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, violaron la Constitución, para reelegirse.
 - 3) Que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, en su sentencia emitida el 19 de octubre del 2019, se excedió en sus atribuciones, al declarar inaplicable —derogar— el artículo 147 constitucional, que prohibía la reelección presidencial inmediata, ya que asumió la función de poder constituyente.
 - 4) La aprobación de la reelección presidencial indefinida en Nicaragua, mediante la reforma constitucional del 28 de enero de 2014, está enmarcada en un contexto de reformas constitucionales para la reelección presidencial en América Latina, en particular para la reelección indefinida que se ha adoptado desde 2009 en Venezuela.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACADEMIA DE GEOGRAFÍA E HISTORIA DE NICARAGUA, *Breve historia de Nicaragua*, disponible en <https://www.agn.edu.ni/breve-historia-de-nicaragua/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).
- BACHOF, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, trad. de Leonardo Álvarez Álvarez, Lima, Palestra, 2010, disponible en www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).
- BOLAÑOS, Enrique, *Constituciones de Nicaragua*, disponible en www.enriquebolanos.org (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).
- BRENES BARAHONA, Amelia, *Jueces con curul: La reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua*, disponible en https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/82549/TFM_Estudioslatinoamericanos_Brenes_Amelia.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-141, 26 de febrero de 2010.
- ESGUEVA GÓMEZ, Antonio, “Contexto histórico de las Constituciones y sus reformas en Nicaragua”, *Revista de Derecho*, núm. 10, 2005, disponible en

<https://www.camjol.info/index.php/DERECHO/article/view/1536/1341> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

ETO CRUZ, Gerardo, “Luces y sombras a medio siglo de una propuesta. Las normas constitucionales inconstitucionales”, *Pensamiento Constitucional*, año IX, núm. 9, 2003, disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3359/3208> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

GERPE LANDÍN, Manuel y VINTRÓ CASTELLS, Joan, “Aproximación a la reforma constitucional en Nicaragua”, *Papers*, núm. 49, 1996, disponible en <https://papers.uab.cat/article/view/v49-gerpe-vintro/pdf-es> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?”, en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/18.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

GUASTINI, Riccardo, “Antinomias y lagunas”, trad. de Miguel Carbonell, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11388/10435> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

JUSTIA NICARAGUA, *Constituciones políticas de Nicaragua*, disponible en www.nicaragua.justia.com (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024)

Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales, *Gaceta*, núm. 125, del 5 de julio de 1995, del gobierno de Nicaragua.

MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, “Las cortes supremas como mecanismo de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, 2010, disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n3/art07.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN E INSTRUCCIÓN PÚBLICA DE NICARAGUA, *Gobernantes de Nicaragua*, disponible en: <https://books.google.com> › books › about › Gobernan... (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, “Reformas constitucionales y reelección presidencial en Iberoamérica”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/32.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia del 4 de abril del 2003.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sentencia del 19 de octubre de 2009.

SERRAFERO, Mario D., “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 54, mayo, 2011, disponible en https://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, vol. II. *Poderes del presidente*, trad. de Julieta Campos, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1966.

ZOVATTO, Daniel, “Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina”, *Brookings*, 12 de febrero de 2014, disponible en <https://www.brookings.edu/es/articles/reeleccion-continuismo-e-hiperpresidencialismo-en-america-latina/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS: EL CASO DE PANAMÁ*

Salvador SÁNCHEZ GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Aspectos generales*. II. *Presidencialismo y reelección presidencial*. III. *Antecedentes de la reelección presidencial en el constitucionalismo histórico panameño*. IV. *Los más recientes intentos de introducir la reelección presidencial inmediata (1998 y 2011)*. V. *Las elecciones de 2014*. VI. *El debate sobre el texto actual del artículo 178 de la Constitución Política*. VII. *Consideraciones finales*.

I. ASPECTOS GENERALES

En América Latina, el modelo democrático imperante es el presidencial. El papel que juega la persona del presidente de la República en un modelo como este no puede exagerarse. De ahí que el modelo admita un conjunto de otros rasgos destinados a moderar el poder personal del presidente, con la pretensión de evitar que derive en una especie de autoritarismo civil.

La República de Panamá conservó tras su separación de Colombia en 1903, el modelo de democracia presidencial que ya había adoptado desde su independencia de España en 1821. El régimen presidencial en Panamá ha padecido a lo largo de esos casi dos siglos muchos de los cambios que en el resto de la región también ha sufrido el modelo.

Los controles al poder del presidente, según el modelo presidencial originario, provienen de los otros órganos superiores del Estado. En concreto: del Órgano Legislativo y del Órgano Judicial. El funcionamiento de estos

* Existen otras versiones publicadas de esta investigación. En español: Salvador Sánchez G., “La reelección presidencial en Panamá”, en Ana Claudia Santano y Rafael Oyarte (coords.), *La reelección presidencial en los países de las Américas*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017, pp. 431-470. En portugués: Salvador Sánchez G., “Reeleição presidencial no Panama”, en Ana Claudia Santano (coord.), *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*, Curitiba, Íthala, 2015, pp. 195-226.

órganos de control, así como de otros órganos constitucionales e instituciones públicas orientados similarmente al control del poder, depende en gran medida del desigual desarrollo institucional de los Estados.

Al implantarse en América Latina el modelo presidencial, fue rápidamente adquiriendo rasgos propios.

En parte, se trata de la adopción de aspectos del modelo parlamentario, adaptados al presidencialismo. Otros aspectos son originales del desarrollo constitucional de América Latina. La prohibición de la reelección presidencial es uno de estos últimos.

La prohibición de la reelección presidencial aparece muy temprano a principios del siglo XIX, en la experiencia constitucional de América Latina. Sin embargo, un siglo más tarde adquiere un carácter generalizado. La idea de evitar que el mandato de un presidente de la República se prorrogara indefinidamente por vía de sucesivas elecciones populares servía para limitar el poder presidencial en el tiempo, y era una regla de fácil comprensión y aplicación.

En ocasiones, la prohibición de la reelección sólo se refiere al periodo constitucional inmediatamente siguiente (la llamada “no reelección inmediata”); en otras, consistiría en suspender el derecho a volver a postularse a la presidencia de la República por uno o dos periodos, y en otros casos, prohibiendo en todo momento la posibilidad de volver a ocupar la presidencia de la República (la llamada “no reelección absoluta”).

En Panamá se adoptaron varias formas de elección del presidente de la República, y también varios modelos de no reelección. La institución de la no reelección viene marcada por un conflicto presente en las dos revoluciones liberales clásicas. En la revolución estadounidense, el republicanismo y el liberalismo configuraron un ordenamiento constitucional sobre el formato básico liberal-representativo, pero que en decisiones claves (como el mandato presidencial y la reelección) padecía también la impronta de un reclamo republicano no siempre consistente con los presupuestos liberales.

Y es que, por un lado, y en lo que hace a la génesis de los principios, la irrelegibilidad presidencial no es sino una expresión o consecuencia lógica más de aquel discurso republicano elaborado por autores como Guicciardini o Maquiavelo, que tanta influencia tuvieron sobre el pensamiento de Jefferson y demás redactores de la Constitución, y cuya finalidad última es tribaba en asegurar la participación en una vida pública, que si no llegaba a ser de todos, indefectiblemente acabaría dejando de ser política.¹

¹ Eloy García, “Irrelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria. Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, junio, 2006, p. 6.

Destacan los argumentos de Alexander Hamilton, quien presentó cinco razones en contra de prohibir la reelección. Según Hamilton, prohibir la reelección

- 1) Disminuiría los alicientes para conducirse correctamente.
- 2) Aumentaría la tentación para entregarse a finalidades “mercenarias”.
- 3) Privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política.
- 4) Generaría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político, y
- 5) Implicaría un cambio de políticas que podría no ser conveniente.²

Como puede observarse, estos argumentos no establecen una fundación liberal de la reelección (basada en los derechos), sino una apoyada en los efectos institucionales que se le atribuyen. De forma contradictoria con la tesis de Hamilton, los efectos institucionales de la reelección parecen hoy claramente adversos para la calidad y estabilidad de la democracia, lo que resulta un rasgo especialmente acusado en el entorno latinoamericano.

Además del debate constitucional estadounidense, que tiene especial repercusión en la América Latina presidencialista, hubo también debates similares en el marco de la Revolución francesa. Decía Thouret, en defensa de la posibilidad de reelección de los miembros de la Asamblea francesa:

El régimen electivo ha sido adoptado y no caben más razonamientos concluyentes que aquellos que tienen por fundamento la confianza en la bondad de sus efectos; y no existen proposiciones admisibles que aquellas que tienden a conciliar el más alto grado de libertad de elección con su seguridad. Eso es lo que satisface eminentemente la doctrina de la reelección. El sistema de despreciar los sufragios, suponiendo la incapacidad de los electores tendería, al contrario, a enervar y a desfigurar la propia Constitución. El derecho del pueblo se encuentra por encima de todo eso. Es a él a quien corresponde juzgar soberanamente a sus representantes, distribuir su estima o su reprobación, y señalar de entre todos cuántos le exponen en la jornada electoral sus principios y sus procederes, cuáles son aquellos cuyos servicios pasados juzga dignos de continuar con su confianza...³

² Alexander Hamilton, “El federalista LXXII”, en Alexander Hamilton *et al.*, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³ Debate de las sesiones del 16 de mayo de 1789 y días sucesivos. *Archives Parlementaires*, vol. XXVI, pp. 109 y ss., *cit.* por Eloy García López, “La irrelegibilidad como mecanismo

En sentido contrario se manifestaba Robespierre, quien veía en la reelección una amenaza a la libertad.⁴ Los argumentos de Robespierre se refieren a la actividad política como la realización de todos y cada uno de los ciudadanos en la búsqueda del interés común. Se trata de un proyecto político para el cual la prohibición de la reelección, lejos de ser una limitación de un derecho, es el procedimiento para garantizar el derecho de todos, de contribuir a esa construcción colectiva.

Para la democracia liberal representativa, la idea de prohibir la reelección aparece como contradictoria. Si se valora el derecho de toda persona a elegir y ser elegido, y si se aprecia la voluntad popular expresada a través del voto, y la responsabilidad de las autoridades electas frente al electorado, parece que no tiene sentido impedir el ejercicio de esos derechos, o la oportunidad de ejercer un control popular de las autoridades electas. Lo dice categóricamente Eloy García:

En democracia representativa —y el sistema presidencialista también es representativo— lisa y llanamente no cabe admitir la posibilidad de que el pueblo sea reputado de no servir para elegir a sus representantes, porque a fin de cuentas —como venía a reconocer el diputado Thouret— ése es el único derecho, jurídicamente dotado de fuerza efectiva y políticamente hablando sustancial, que resta en sus manos del estado de naturaleza anterior al pacto social, y si el pueblo no sabe o no quiere ejercerlo sin restricciones y en propia y primera persona en el acto electoral nadie podrá remplazarlo. Es así, por consiguiente, y desde este razonamiento como la irrelegibilidad se configura para el régimen representativo como un absurdo y como una incoherencia política a la que la Constitución al encuadrarlo y tratarlo dentro de la categoría de las limitaciones a un Derecho subjetivo da cierta cobertura jurídica e institucional que no por ello dejará de ser siempre problemática y difícil. Y en este sentido no parece excesivo sostener que el en ocasiones complicado encaje jurídico de la inelegibilidad dentro de las categorías del Estado constitucional muy bien pudiera responder a ese origen foráneo.⁵

El origen de la institución de la no reelección no ha sido identificado en el caudal ideológico del liberalismo, sino entre los aportes de la filosofía política republicana, que se introducen particularmente en el debate esta-

institucional de la democracia republicana: su recepción en el Estado constitucional de partidos”, pp. 43 y 44, en Eloy García López y Carlos Ariel Sánchez Torres (eds.), *Pensamiento republicano y derecho constitucional: el problema de la irrelegibilidad en las democracias contemporáneas*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 25-67.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

dounidense a través de las perspectivas de autores como Jefferson, y de las lecturas del Maquiavelo de los Discursos sobre la Segunda Década de Tito Livio. Su recepción por el constitucionalismo liberal sólo pudo realizarse en la forma de una limitación al derecho al sufragio pasivo y activo, y, por tanto, establecida a través de los mecanismos formales autorizados para la introducción de limitaciones a los derechos fundamentales, es decir, a través de la ley formal.

Sin embargo, en importantes casos de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos se negó esa posibilidad. En *Powell v. McCormack* (1969),⁶ la Corte estableció que el Congreso no puede de forma alguna modificar las calificaciones que deben tener sus miembros más allá de la lista de requisitos propuestos por la Constitución (edad, duración como ciudadano de Estados Unidos, ser habitante del estado por el cual es elector), y en *U.S. Term Limits v. Ray Thornton* (1995)⁷ señaló que los estados no pueden imponer requisitos a sus potenciales integrantes que sean más estrictos que aquellos establecidos en la Constitución.

Una interpretación equivalente, referida a los requisitos para ser presidente en la República de Panamá, quedó plasmada en 2009 (y en contra de una copiosa jurisprudencia previa), cuando la Corte Suprema de Justicia falló indicando que el artículo 233 del Código Electoral (que establecía que únicamente podían postular candidatos a presidente y vicepresidente de la República los partidos políticos legalmente reconocidos), era inconstitucional.⁸

Efectivamente, en ocasión de declarar la inconstitucionalidad del artículo 233 del Código Electoral, que establecía el monopolio partidario de la postulación presidencial en Panamá —en ausencia de una norma restrictiva equivalente en el texto expreso de la Constitución Política—, la Corte Suprema de Justicia señaló:

Así pues y si bien es cierto no puede aseverarse con vehemencia que toda implementación de un requisito adicional a los establecidos en la Constitución Nacional automáticamente la contraviene, ya que de ser así se estaría contraviniendo otras disposiciones constitucionales como el artículo 137 de la Carta Fundamental; lo que importa determinar es si el o los requerimientos legales se encuentran en concordancia con los principios reseñados en la Norma Fundamental. En ese sentido debemos recordar, que las normas legales tienen como una de sus razones de ser, el desarrollar las ideas, conceptos, prin-

⁶ *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

⁷ *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

⁸ Salvador Sánchez González, “La libre postulación presidencial”, *Revista Panameña de Política*, núm. 6, julio-diciembre 2008, pp. 9-20.

cipios, garantías y criterios establecidos en la Constitución Nacional, pero ello debe realizarse en perfecta concordancia con los mismos.⁹

Una crítica exhaustiva a este fallo exigiría hacer numerosas observaciones, pero para los efectos de este escrito basta con recordar que en él se utiliza la tesis, equivalente a la de la jurisprudencia estadounidense citada previamente, de que el legislador democrático no debe adicionar requisitos para el ejercicio de derechos políticos, a los plasmados por la Constitución. En la medida en que la postulación partidaria era una exigencia legal no contemplada expresamente en el texto de la Constitución, la Corte argumenta que deviene una exigencia inconstitucional.

II. PRESIDENCIALISMO Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL

El presidencialismo como forma de gobierno democrático ha contado históricamente con el modelo “puro”, ceñido al diseño constitucional estadounidense, y con las múltiples evoluciones del modelo, principalmente en América Latina.

Un rasgo del diseño constitucional que ha servido para distinguir el presidencialismo en América Latina de su versión original estadounidense es la institución de la reelección presidencial.

Desde sus inicios, el presidencialismo estadounidense incorporó la reelección presidencial como un valor, y sólo bien entrado el siglo XX se optó por la limitación de la reelección a dos periodos consecutivos:

[I]nteresa recordar que la irrelegibilidad del presidente para un segundo período, inicialmente prevista en el texto del proyecto elaborado por la Convención de Filadelfia, fue suprimida en un debate posterior en aras a la conveniencia de alcanzar un acuerdo más amplio, y a cambio de alargar el plazo de tiempo originariamente pensado para la duración del mandato. Pero el tema distaba todavía mucho de haber quedado definitivamente solventado de manera pacífica. Y la prueba más evidente radica en que durante el período de ratificación de la Constitución por los estados, mientras Jefferson en carta dirigida a Madison se quejaba amargamente de la grave deficiencia que suponía el abandono del principio de rotación y la posible configuración de la presidencia como un oficio reelegible de por vida, insistiendo en la necesidad de incorporar alguna medida al respecto que hiciera de esta magistratura

⁹ Demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Yony A. Ramírez en representación de Juan Antonio Jované de Puy contra el artículo 233 del Código Electoral. Ponente: Alberto Cigarruista Cortéz. Panamá, 21 de julio de 2009.

tribuna de otro modelo de democracia, Hamilton por su parte dedicaba un número entero del *Federalista* (el LXXII) a glosar las ventajas de la reelección recogida en la Constitución.¹⁰

En efecto, como hemos visto, en los inicios de Estados Unidos de América se dio justificación expresa a la adopción de la institución de la reelección ilimitada. Cabe describir parte de los riesgos que enfrenta el presidencialismo panameño, más por expresarse en un Estado con una institucionalidad frágil que por los defectos implícitos al modelo democrático:

La pobreza general del país, la falta de garantías para los funcionarios que constituyen la maquinaria burocrática, la debilidad ingénita de nuestra incipiente economía, por razón de la cual toda empresa, todo negocio, todo medio lícito de ganarse la vida, se arruina o prospera según cuente o no con la sonrisa de los que mandan; el poco respeto que se tributa a los tribunales y a la ley; el desdén con que se mira la opinión y el desprecio que se muestra por el sufragio; en suma, la falta de fuerzas propias en los gobernados combinados con la falta de una fuerte conciencia democrática de los elementos gobernantes, son cosas todas que contribuyen a que nuestro suelo sea propicio para el implantamiento de regímenes personales en que el presidente de la república queda constituido en árbitro único y supremo de los destinos nacionales y de la suerte individual de muchos ciudadanos.¹¹

Moscote también se refirió al presidencialismo exacerbado presente en la tradición política panameña:

Las exageraciones del régimen presidencial que tomamos de Colombia, agravándolas, requieren ya, sin duda, un eficaz correctivo, en lo que convienen los diversos sectores políticos que luchan por la hegemonía de la cosa pública. Son estos mismos sectores los que en las últimas plataformas electorales han abogado por la responsabilidad política y administrativa de los secretarios de estado; por el establecimiento de una comisión permanente; por la creación de un tribunal de lo contencioso-administrativo; por que se establezcan más cortapisas a los fines de reelección presidencial y por las reformas que, en síntesis, envuelven un reajuste de considerables proporciones en el derecho presidencial de nuestra constitución...¹²

¹⁰ Eloy García, *op. cit.*, pp. 3-21.

¹¹ Ricardo J. Alfaro, "Reformas constitucionales", *Lotería*, núm. 184, marzo, 1971, p. 41 (escrito originalmente en 1940).

¹² José Dolores Moscote, *El derecho constitucional panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones*, Panamá, Editorial Star & Herald, 1943. En estas reflexiones se basa en su obra previa, *Orientaciones hacia la reforma constitucional*, Panamá, Benedetti Hermanos, 1934, pp. 90-94.

Otros autores, contemporáneamente, han visto con ojos críticos la prohibición de la reelección. Nohlen, por ejemplo, se pregunta:

En primer lugar, la no-reelección restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a un gobierno. En términos generales, a través de la no-reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que ella tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que el que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad de alternancia en caso de reelección permitida. En segundo lugar, un período electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles... Asimismo, se agravan los problemas de la no-correspondencia entre tiempos económicos y tiempos políticos. Interferencias constitucionales en esta relación pueden aumentar los problemas de gobernabilidad.¹³

Los argumentos citados por Nohlen, como los de Hamilton, tampoco resultan convincentes. Por un lado, un gobierno no es un presidente, ni siquiera bajo el modelo democrático presidencialista (aunque sin duda lo es más bajo este modelo que bajo el parlamentarismo). El partido del presidente, o los partidos de la coalición de gobierno, dependiendo del caso, pueden ser efectivamente enjuiciados por los electores, y valorados positiva o negativamente en las siguientes elecciones. La no reelección no significa que el partido o la coalición de gobierno no puedan repetir en el poder y continuar aplicando sus políticas en un plazo más prolongado que el correspondiente a un único mandato constitucional.¹⁴

Si se examina el presidencialismo panameño en contraste con otros, deberíamos ubicarlo actualmente como un presidencialismo atenuado —en la tipología de Loewenstein—¹⁵ y como un presidencialismo con matices parlamentarios según la clasificación de Carpizo.

¹³ Dieter Nohlen, “La reelección”, en *Tratado de derecho electoral*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 290-292.

¹⁴ De igual forma, las obras y programas iniciados durante un mandato pueden continuar, con el mismo presidente o sin él, con la misma coalición en el poder o sin ella. Los tiempos económicos y políticos no tienen tampoco por qué coincidir, y si parece que un período electoral es demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles —con lo que no estoy de acuerdo— siempre es posible que el gobierno siguiente continúe los proyectos iniciados o adelantados por el gobierno presente. Precisamente, si algo resulta que interfiere con el desarrollo de políticas públicas de mediano y largo plazo, es el personalismo, que pretende resultados inmediatos que permitan vincular un determinado logro estatal con el presidente. La reelección inmediata sólo exagera el personalismo y, por tanto, el enfoque cortoplacista de las políticas públicas.

¹⁵ Karl Loewenstein, “La «presidencia» fuera de los Estados Unidos”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 22-27.

¹⁵ Jorge Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para

Así, dada la identificación de rasgos constitucionales formales, como el ejercicio conjunto del poder por el presidente y sus ministros, la necesidad del primero de contar con la colaboración de los segundos, y la participación de los ministros, aunque sin voto, en la defensa parlamentaria de las políticas del Ejecutivo, así como la posibilidad legislativa de establecer comisiones de investigación, puede decirse que en Panamá hoy el presidencialismo, según Loewenstein, sería “atenuado”, con relación al modelo puro y a la posibilidad de la profundización del rol constitucional del Órgano Legislativo. Otros rasgos parlamentarios también tenderían a ubicar el caso panameño como “presidencialismo parlamentarizado” (en la misma tipología de Loewenstein), o más precisamente, bajo la tipología de Carpizo, como “presidencialismo con matices parlamentarios”. Esto último, porque en el presidencialismo panameño de hoy la Asamblea Nacional puede censurar a un ministro, pero para que la censura proceda es indispensable que la votación sea por una mayoría calificada (dos tercios), y que incluso en aquellos casos no está garantizada la pérdida del cargo.

Carpizo reconoce, sin embargo, que esta primera tipología tan sólo da noticia de un particular arreglo de las instituciones constitucionales, pero no describe si el poder se concentra desproporcionadamente en el Ejecutivo, en el Legislativo, o si se manifiesta de forma equilibrada. Para enfrentar ese problema, ofrece las categorías de “presidencialismo hegemónico”, “equilibrado” y “débil”, que podrían manifestarse en cualquiera de los diseños institucionales antes indicados. En ese orden, el presidencialismo panameño, además de presentar matices parlamentarios, sería hegemónico, por concentrar el poder de forma predominante en la figura presidencial.

En todo caso, estas tipologías, por sí solas, no permiten describir ni la magnitud de los poderes presidenciales en Panamá ni la dinámica completa del sistema, en la que la figura presidencial es determinante.

La legitimidad de la prohibición de la reelección inmediata no es la misma si el contexto está conformado por una marcada tendencia hacia el personalismo en la cultura política, y si las instituciones destinadas a servir de control del poder presidencial —Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Electoral, partidos políticos— están marcados tanto por su debilidad como por su falta de capacidades institucionales y la poca disposición a ejercer sus facultades constitucionales.

En situaciones como las que describo, y es el caso de Panamá, la no reelección presidencial es una pieza muy útil del diseño institucional. Tómese

su instauración en América Latina”, en *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 39-70.

en cuenta el impacto que sobre la integración de esos órganos de control tiene la prolongación del mandato presidencial. La modulación de los partidos de la coalición de gobierno (que típicamente preside el presidente de la República), la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Electoral (que frecuentemente se integran con sus designados). La influencia presidencial sobre los órganos llamados a controlar su poder se hace generalizada con el paso del tiempo.

La experiencia constitucional latinoamericana produjo el rasgo específico de la prohibición de la reelección inmediata a partir del reto que significaba el personalismo político de los presidentes, frecuentemente orientados a prolongar indefinidamente su poder. Resulta interesante contemplar cómo las limitaciones institucionales más frecuentes al poder de los presidentes pretendían ser tajantes, en la forma de mandatos cortos y prohibición de la reelección inmediata. La falta de sutileza de estos mecanismos sirve muy bien a su comunicación y aplicación, pues significan un parámetro claro de la conducta exigida a los gobernantes:

Básicamente son dos fenómenos que confluyen en el origen de la no-reelección como previsión constitucional muy extendida en América Latina: El presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo “fuerte y centralizado”, requisito necesario para la formación del estado-nación en el siglo diecinueve, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no-reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.¹⁷

Tal como lo recordó Carpizo, después de la Segunda Guerra Mundial fue constante que los cambios constitucionales en América Latina incorporaran formas de restringir el poder de los presidentes, particularmente cláusulas que prohibían o limitaban la reelección presidencial. En Panamá, Quintero ha coincidido también en enfatizar la generalizada adopción de la no-reelección como principio, en América Latina, y lo describe como una contribución específica del constitucionalismo de la región:

Por otra parte, en la mayoría de las constituciones hispanoamericanas se han introducido otras instituciones, no derivadas del parlamentarismo, pero también orientadas a evitar los gobiernos personalistas y su perpetuación en el

¹⁷ Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 287.

poder. Tal es el caso del sistema de no reelección presidencial, introducido en el pasado siglo y acentuado en el actual. Esta modalidad es, sin duda, un aporte iberoamericano al constitucionalismo, que ha tenido auténtica efectividad. Y puede afirmarse que, en cierto modo, ella incide positivamente en el tema que tratamos. Pues si bien no limita directamente la concentración o acumulación de poderes en el órgano Ejecutivo, sí impide que un mismo individuo sea reelegido sucesivamente para la máxima magistratura ejecutiva, con lo cual evita una de las principales fuentes, en nuestros países, de monopolio y abuso del poder.¹⁸

En el fondo, podría decirse que se identifican dos formas diferentes de controlar el poder del presidente: por un lado, el estadounidense, en el que el énfasis está puesto en la relación entre el presidente y los otros órganos superiores del Estado (*check and balances*), y el latinoamericano, en el énfasis puesto en la duración del mandato del presidente.

Una simple observación de la realidad latinoamericana permite comprender que si los mecanismos de rendición de cuentas, pesos y contrapesos no están institucionalizados, los controles del tipo de la prohibición de la reelección presidencial adquieren la mayor importancia para la continuidad del régimen democrático.

Ahora bien, específicamente en Panamá, se hace evidente desde la primera Constitución Política, la de 1904, que la fórmula contraria a la reelección se relaciona con la dirección del Estado durante los torneos electorales, por alguien —el presidente—, quien además podría ser candidato. Sin pretender menoscabar el derecho de un presidente a volver a ser electo, se le forzaba constitucionalmente a renunciar al cargo con la suficiente anticipación para que no pudiera condicionar desde esa máxima posición de poder el desenlace político de su postulación y elección (dieciocho meses antes). La evolución en los diseños constitucionales posteriores se explica fácilmente debido a la utilización de los espacios abiertos a arreglos políticos que burlaban la intención de esta disposición, que aunque no concluye con la prohibición absoluta sí les agregan notables dificultades a las aspiraciones reeleccionistas.

La imposibilidad constitucional de ser nuevamente presidente derivó en la práctica de promover un candidato con los recursos públicos. Dice al respecto Berguido:

¹⁸ César Quintero, “El principio de la separación de los poderes y su valor actual en Iberoamérica”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, México, UNAM, 1987, pp. 749-784.

Temprano en nuestra historia electoral aprendimos lo que era la cooptación. El gobernante de turno, junto con sus copartidarios, intervenía en la selección del candidato presidencial de su Partido político. Nació así la funesta figura del “Candidato Oficial”, al servicio del cual se ponían los recursos estatales, se presionaban a los empleados públicos para que votaran por él y, si a pesar de todo, los resultados no le favorecían, los mismos eran alterados.¹⁹

Por sí solo este fenómeno parece demostrar la utilidad de la fórmula que prohíbe la reelección inmediata, pues si el apoyo a un candidato oficial con recursos estatales y el fraude electoral fue durante mucho tiempo la tónica de los procesos electorales en Panamá, solo es imaginable que lo hubieran sido de forma aún más pronunciada si los candidatos oficiales hubieran sido los propios presidentes-candidatos.

Resulta interesante, a este respecto, observar cómo los problemas relacionados con candidatos oficiales y recursos públicos, así como de debilitamiento de la institucionalidad electoral, forman parte del diagnóstico del sistema político panameño de hoy. En ese sentido, las condiciones parecen estar servidas para la preservación de las disposiciones constitucionales restrictivas de la reelección presidencial en Panamá.

III. ANTECEDENTES DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PANAMEÑO

Cuando Panamá se independiza de España, se une a la Gran Colombia, bajo la Constitución de Cúcuta, de 1821, que permitía la reelección presidencial inmediata limitada a un periodo sin interrupción: “Artículo 107. La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una sin intermisión”.

Sin embargo, la primera Constitución hecha por y para panameños, la Constitución del Estado del Istmo de 1841, expedida durante una breve separación de Colombia entre 1840-1841, contiene ya una disposición que prohíbe la reelección inmediata: “Artículo 69. El Presidente y Vicepresidente del Estado durarán en sus funciones cuatro años, y no serán reelegibles para el próximo período. La elección del último se hará a los dos años de haberse hecho la del primero”.

¹⁹ Fernando Berguido Guizado, *La sucesión presidencial en el derecho panameño*, Panamá, Imprenta USMA, 1987, pp. 40 y 41. Agrega, además, que la constante solicitud de las fuerzas opositoras de intervención estadounidense en la supervisión electoral estaba motivada precisamente por la falta de transparencia en esos procesos.

Durante su vida independiente, desde 1903, han regido en Panamá cuatro Constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972). La evolución de la reelección presidencial se presenta a continuación tomando como base los periodos que corresponden a la vigencia de esos textos constitucionales.

Respecto a la elección presidencial, los comentaristas locales han resaltado que desde su independencia la República de Panamá ha establecido y puesto en práctica varios sistemas de elección presidencial:

- A) La elección por convenciones o asambleas constituyentes
- B) La elección por el Órgano Legislativo ordinario.
- C) La elección popular de dos grados.
- D) La elección popular directa.

Al respecto de estos mecanismos electorales, la prohibición general de la reelección, y especialmente de la reelección inmediata, ha sido el diseño institucional más frecuente.

1. *Constitución de 1904*

En primer lugar, debe destacarse que el sistema electoral aplicable a la elección del primer presidente de la República estaba consagrado entre las disposiciones transitorias de la Constitución de 1904. El presidente Manuel Amador Guerrero, en aplicación de esta, fue electo por la Convención Nacional Constituyente.

Debe destacarse igualmente que en la época no existía el cargo denominado “vicepresidente”, sino los denominados “designados”, que eran elegidos por la Asamblea Nacional para periodos de dos años (de los cuatro años que usualmente duraba el mandato presidencial). En ese sentido, la Constitución Política de 1904 disponía, en su artículo 67, numeral 4, lo siguiente:

Artículo 67. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

...

4o. Elegir en sesiones ordinarias, y para un bienio, tres Designados que, en defecto del Presidente de la República, y en su orden ejerzan el Poder Ejecutivo.

Cuando por cualquier causa la Asamblea Nacional no hubiere hecho la elección de Designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos, en su orden...

Fue la Ley 89 del 7 de julio de 1904 la que introdujo y mantuvo, hasta la adopción del Código Administrativo de 1916, el sistema de elección presidencial a través de compromisarios. Es decir, el sistema era inicialmente de dos grados: el presidente se elegía a través de un colegio electoral elegido a su vez popularmente, en circunscripciones provinciales.

La Constitución de 1904 fue reformada en 1918, y desde entonces quedó establecido el mecanismo de la elección directa del presidente de la República.

Sobre la reelección presidencial, el texto de la Constitución Política de 1904 señalaba lo siguiente:

Artículo 82. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

Artículo 83. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, como ningún pariente suyo comprendido dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad, tampoco podrá ser elegido para este empleo.

El examen de estos artículos nos permite contemplar un sistema que parte de dos casos hipotéticos: el intento de un presidente de reelegirse de forma inmediata, y el intento de elegirse presidente de alguien que hubiera ocupado la Presidencia sin haber sido electo para el cargo: típicamente, un “designado”.

En esta normativa se pone en evidencia cuál es la intención implícita de los constituyentes: que no sea electo quien tuvo la oportunidad de utilizar el poder para impulsar desde él su propia candidatura. Ese objetivo exigía de forma semejante forzar la separación del cargo, con la debida anticipación, del presidente, pero también del último designado (el elegido para los dos años finales del mandato presidencial), si hubiera ejercido de presidente. De ahí la importancia de que la separación se realizara dieciocho meses antes de la elección, en el primer caso, y en el otro, seis meses antes.

Durante la vigencia de la Constitución de 1904 se sucedieron varios episodios relacionados con la reelección presidencial.

A. Supuesto intento de reelección de Amador Guerrero

Manuel Amador Guerrero fue electo por la Convención Nacional Constituyente para el periodo 1904-1908:

Entre mayo y diciembre de 1907, el Presidente Manuel Amador Guerrero se ausentó de Panamá, junto a su esposa, en un viaje que lo llevó a Estados Unidos y Europa. En su carta de despedida al pueblo panameño, fechada el 16 de mayo, aludía a la próxima contienda electoral para Presidente de la República que debía verificarse el año entrante, en los siguientes términos: “Es el deseo del gobierno de patrocinar un candidato que tenga el favor popular...”. No obstante, durante su estancia en el extranjero un grupo de conservadores comenzó a acariciar la idea de su reelección, propuesta que fue rechazada de plano por el Presidente al momento de su regreso.²⁰

Otros historiadores —Conte Porras, concretamente— consideran que Amador Guerrero sí promovió su reelección, para lo cual había pedido licencia del cargo:

Manuel Amador Guerrero alentado por un nutrido grupo de simpatizantes, encabezados por Santiago de la Guardia, Julio J. Fábrega Arosemena, José Francisco de la Ossa y Nicanor de Obarrio empezaron a organizar un grupo partidista independiente que denominaron el Partido Constitucional, con el ánimo de obtener su nominación para un nuevo período presidencial...

[E]l Dr. Manuel Amador Guerrero, sordo a toda advertencia y entusiasmado con la posibilidad de ser reelegido para un nuevo período presidencial, solicitó una licencia por seis meses, tal como preveía la Constitución Nacional.²¹

Sin embargo, como hemos examinado previamente, la disposición constitucional no habilitaba a Amador Guerrero si se retiraba del cargo seis meses antes, pues le aplicaba el artículo 82, y no el artículo 83 de la Constitución Política. Es decir, sólo si se separaba del cargo dieciocho meses antes podía postularse a la presidencia de la República.

B. *La presidencia de Carlos A. Mendoza*

José Domingo de Obaldía fue electo presidente de la República para el periodo 1908-1912. Sin embargo, murió el 10. de marzo de 1910, y el dos de marzo tomó posesión del cargo Carlos A. Mendoza, como designado para suplir las vacantes del presidente del periodo 1908-1910. El primer

²⁰ Patricia Pizzurno y Celestino Andrés Araúz, *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*, Panamá, Manfer, 1996, p. 46.

²¹ Jorge Conte-Porras, *Procesos electorales y partidos políticos*, San José Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, 2004, pp. 82 y 83.

designado para ese periodo había sido José Agustín Arango, pero éste había muerto incluso antes que el presidente de Obaldía. De ahí que tomara posesión el segundo designado para el primer bienio, Carlos A. Mendoza, entonces secretario de Hacienda.

El problema se planteó entonces respecto a quién iba a ser designado para completar el periodo del presidente de Obaldía, es decir, para presidir la República durante el periodo 1910-1912.

Mendoza se proyectaba para ser electo como primer designado para el periodo 1910-1912, lo que de hecho le hacía presidente de la República. La situación planteaba un nuevo caso de “reelección”, no contemplado en las normas constitucionales.

En sentido estricto, Mendoza no era un presidente que buscaba su reelección. La reelección de los designados no estaba prohibida, y en todo caso, no aspiraba a ser segundo designado, sino primero, con lo que tampoco aspiraba al mismo cargo que tenía antes de ascender a la máxima magistratura.

El episodio estuvo marcado por la pretensión del encargado de negocios de Estados Unidos, Richard O. Marsh, de imponer como primer designado (y, por tanto, presidente) a Samuel Lewis:

La elección de Lewis (Samuel) sería la más conveniente para la Comisión del Canal y sería también el candidato más amistoso para los estadounidenses... Como Lewis es conservador su elección serviría para iniciar la división del Partido Liberal, el cual considero una amenaza para los intereses de Estados Unidos... A mi juicio la elección de Mendoza significaría un retroceso en el progreso de Panamá, al igual que un escollo para nuestro plan de incremento de dominio y control de América Central... que considero como la única solución para estos países.²²

La actividad de Marsh llegó a ser tan intrusiva, que determinó su relevo del cargo por instrucciones del presidente Taft. En última instancia, la Asamblea Nacional no se decantó ni por Mendoza, quien retiró su candidatura el 27 de agosto, ni por Lewis. El 14 de septiembre de 1910, la Asamblea Nacional eligió como primer designado a Pablo Arosemena, y como segundo y tercer designados, a Federico Boyd y a Rodolfo Chiari, respectivamente.

Resulta interesante verificar el debate generado sobre la constitucionalidad de la aspiración de Mendoza:

²² Nota de Richard O. Marsh, encargado de negocios de Estados Unidos, dirigida al Departamento de Estado, 15 de agosto de 1910 cit. en Patricia Pizzurno y Celestino Andrés Araúz, *op. cit.*, p. 54.

Cabe destacar, por otra parte, que la constitucionalidad de la reelección de Mendoza estuvo en entredicho desde el principio y al respecto se refirió el Procurador General de la Nación, Santiago de la Guardia, el 4 de agosto. En esta oportunidad declaró que la misma era a todas luces ilegal, aunque consideraba que Estados Unidos tenía la última palabra y que personalmente él se sometería al dictamen del Departamento de Estado. Asimismo, en una reunión realizada al día siguiente en la legación norteamericana y en la que participaron el propio De La Guardia, Marsh y el Coronel George Goethals, se consideró que la reelección de Mendoza no sólo violaba la Constitución de 1904, sino que además era contraria a los intereses de Estados Unidos.²³

El 30 de agosto de 1911, estando en discusión la reelección del presidente Pablo Arosemena, Santiago de la Guardia distinguió ambos casos: “Expuso que él se había opuesto a la postulación de Carlos A. Mendoza pues éste pretendía reelegirse sin abandonar la presidencia y su elección dependía de una Asamblea que él mismo había constituido y en la que necesitaba apenas una mayoría de quince diputados”.²⁴

El Departamento de Estado consideró, en nota fechada el 23 de agosto de 1910, que la reelección de Mendoza violaría los artículos 82 y 83 de la Constitución de 1904.²⁵

La lectura de esos artículos hace evidente que el supuesto en que se encontraba Mendoza no correspondía con los previstos en las normas constitucionales. Sin embargo, dado que esas normas tenían la intención de evitar que se hiciera campaña desde el poder, pareció a los actores políticos de la época —ninguno de ellos desinteresado— que daba lo mismo que esa campaña estuviera dirigida a los ciudadanos o al colegio de electores, como típicamente sucedía cada cuatro años en las elecciones presidenciales, o incluso que estuviera dirigida a los diputados que debían elegir designados (cuando se podía anticipar, elegían en realidad al nuevo presidente).

C. *Intento de reelección de Pablo Arosemena*

Finalmente, la Asamblea Nacional eligió como designados a Pablo Arosemena, Federico Boyd y Rodolfo Chiari, tal como he relatado en el episodio anterior. Ejerciendo Arosemena de presidente, se propuso su reelección:

²³ *Ibidem*, p. 55.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Comunicación del Departamento de Estado al Sr. White, Encargado de Negocios de Estados Unidos de América en Buenos Aires, Argentina, en respuesta a consulta hecha por Belisario Porras. *Ibidem*, pp. 55 y 56.

Ya en una fecha tan temprana como abril de 1911, se comenzó a hablar de que Pablo Arosemena se retiraría de la presidencia para postularse como candidato en los comicios del año entrante. Igualmente, se formó una coalición ente el grupo liberal arosemenista y el partido conservador que propiciaba su candidatura para Presidente y como Primer Designado un conservador que sería oportunamente nombrado, si bien sonaban fuertemente los nombres de Ricardo Arias y Santiago de la Guardia.²⁶

Efectivamente, el presidente Arosemena pidió y tomó licencia desde el 1o. de febrero de 1912, pero luego de la designación por el Partido Liberal del doctor Belisario Porras como candidato (12 de febrero), renunció a ella y se reintegró como presidente de la República a partir de los primeros días de marzo.

D. *La elección de Belisario Porras en 1920*

El presidente Porras fue elegido para el periodo 1912-1916, por el sistema de compromisarios. Luego, para el periodo 1916-1920 fue elegido el presidente Ramón Valdés, quien murió en 1918, dando paso al primer designado del segundo bienio: precisamente, Belisario Porras.

Así, cuando Porras quiso presentarse a las elecciones a presidente para el periodo 1920-1924, debió renunciar al cargo seis meses antes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política de 1904.²⁷ Al hacerlo, y posteriormente resultar electo (esta vez por el voto popular), se convirtió, nuevamente, en presidente de la República. En palabras de Berguido: con “este episodio político, nos encontramos con el fenómeno más parecido a una reelección que conozca nuestra historia”.²⁸ Como se observa, a través de distintos mecanismos, entre 1912 y 1924, Porras fue presidente durante cerca de diez años.

La experiencia de la maniobra de 1916, de dejar de ser presidente para ser designado del siguiente, y procurar ser candidato en el posterior periodo constitucional, está en la justificación de una prohibición específica introducida en la reforma constitucional de 1941, y en la fórmula introducida con la Constitución de 1946, y aún vigente, que sólo permite la reelección presidencial después de dos periodos.

²⁶ *Ibidem*, p. 62.

²⁷ Ricardo Arias Calderón, *No a la reelección presidencial inmediata*, Panamá, s/e, 1998, p. 4.

²⁸ Fernando Berguido Guizado, *La sucesión presidencial en el derecho panameño*, op. cit., p. 55.

2. *Reforma constitucional de 1928*

Rodolfo Chiari fue presidente de la República entre 1924-1928. Aunque se le atribuyó la intención de reelegirse, al fin de su periodo propició la prohibición constitucional de la reelección inmediata.²⁹ El texto de la reforma constitucional de 1928 es el siguiente:

Artículo 82. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser elegido para el período inmediato. Tampoco podrá ser elegido para el período inmediato el ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido durante cualquier tiempo.

Artículo 83. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia de la República, por falta accidental o temporal del Presidente de la República y la ejerciere dentro de los seis meses anteriores al día de la votación para el nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para ese empleo en el período inmediato.

Parágrafo 1o. Las prohibiciones establecidas en este artículo y en el anterior comprenderán a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano inelegible.

En contraste con la norma original de 1904, lo que destaca claramente es la prohibición absoluta de la reelección inmediata, tanto para el presidente como para cualquiera que hubiera ocupado el cargo en su reemplazo por vacante absoluta. Para aquellos que ocuparan el cargo de forma accidental, la prohibición se les aplicaba si dicho reemplazo hubiera ocurrido en seis meses anteriores a las elecciones presidenciales.

Adicionalmente, aparece un parágrafo que expresa la expansión de la prohibición a los parientes cercanos de unos y otros.

Estas normas estuvieron vigentes hasta el reemplazo de la Constitución de 1904 por la Constitución de 1941.

3. *Constitución de 1941*

La Constitución de 1941 es reconocida por varios importantes cambios positivos que introdujo en el ordenamiento constitucional, y que se continuaron replicando en los textos constitucionales posteriores (regulación del amparo, introducción del control concentrado de constitucionalidad, control de la legalidad), y varios aspectos negativos (especialmente la regulación de la inmigración y la nacionalidad, de signo discriminatorio).

²⁹ *Ibidem*, p. 5.

Entre los cambios destacables al régimen presidencial está el nuevo mandato de seis años (en lugar de cuatro), que significaba, en primer lugar, la prórroga del mandato de las autoridades actuantes.

La crítica de la época es lúcida:

La reforma constitucional intentada tiene a mi modo de ver dos defectos fundamentales que la hacen inaceptable para el espíritu republicano.

El primero consiste en las disposiciones por las cuales se prorroga el período del mismo mandatario que recomienda la reforma y de la misma legislatura que las aprueba. Contra esas disposiciones hay un argumento jurídico poderoso y una objeción moral formidable. Legalmente, el mandato conferido a uno y a otra por la constitución vigente es de cuatro años. Desde el punto de vista moral, ninguna ley debe beneficiar directamente a los que toman la iniciativa de su expedición. El decoro político veda a los gobernantes y legisladores emplear el procedimiento que el vulgo con su fina penetración simboliza donosamente en aquel dicho de “Juan Palomo, yo me lo guiso, yo me lo como”.³⁰

Quintero también tuvo oportunidad, posteriormente, de expresar su opinión sobre el mandato de seis años, al margen de la falta de moralidad aludida por Alfaro: “En países, como el nuestro, sin suficiente cultura política, sin partidos ideológicos y dominados por inveterados e incapaces grupos oligárquicos, el período de seis años, lejos de ser saludable, resulta nocivo y peligroso para la libertad, para la democracia y para el desarrollo mismo del país...”.³¹

También aparece como característica la profundización de la restricción a la reelección, a través del mismo lenguaje categórico introducido por la reforma constitucional de 1928, al que se agrega una importante disposición relativa a los designados:

Artículo 104. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo para un período de seis años.

Artículo 117. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato.

Tampoco podrá ser elegido para el mismo período inmediato el ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido durante cualquier tiempo.

³⁰ Ricardo J. Alfaro, *op. cit.*, p. 48.

³¹ César A. Quintero, *Principios de ciencia política*, Panamá, Imprenta Nacional, 1966, pp. 438-443.

Artículo 118. El ciudadano que fuere llamado a ejercer la Presidencia de la República por falta temporal del Presidente y la ejerciere dentro de los seis meses anteriores al día de la votación para nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para ese cargo para el período presidencial inmediato.

Parágrafo 1o. Las prohibiciones establecidas en este artículo y en el anterior comprenderán a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano inelegible.

Parágrafo 2o. Ni el Presidente ni el ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, podrán ser elegidos Designados para el período presidencial en curso, ni para parte alguna del período presidencial subsiguiente.

Como se observa, el parágrafo 2o. contiene la verdadera innovación de la Constitución de 1941 respecto a la reelección presidencial. Al disponer que ni el presidente ni el ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la presidencia, ni sus parientes cercanos, podrán ser elegidos designados para el mismo período presidencial ni para parte alguna del subsiguiente, la Constitución de 1941 expresaba una casuística más densa, pero real, que debía enfrentarse.

Por otra parte, no deja de llamar la atención que, como medida de control del personalismo y la concentración de poder en el presidente de la República, esta medida aparezca aislada y hasta incoherente, toda vez que la misma Constitución de 1941, entre otros aspectos, expandía el poder presidencial al reformar el mandato presidencial, de cuatro a seis años.

4. *Constitución de 1946*

La Constitución de 1946 tiene la particularidad de retomar el mandato constitucional “clásico” panameño, el de cuatro años, al tiempo que extinguía la figura de los designados, reemplazándola por la de los “vicepresidentes”, que, en número de dos, acompañaban la gestión presidencial:

Artículo 138. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cuatro años.

Junto con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual término, un primer vicepresidente y un segundo Vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas conforme a lo prescrito en el artículo 149.

En lo relativo específicamente a la reelección presidencial, la Constitución de 1946 presenta la fórmula que luego será replicada en la Constitución de 1972, a partir de 1983: “Artículo 139. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el mismo cargo en los dos períodos inmediatamente siguientes”.

Al respecto de esta fórmula:

La mayoría de la Comisión estuvo inclinada al principio a la fórmula del período presidencial corto, de cuatro años, sin posible reelección, en ningún tiempo, de quien ha sido Presidente. Creía así se evitaba todo deseo de continuismo y que elevaba el concepto de la presidencia a los ojos de quienes aspiraran a ella. Se decidió por la fórmula que contienen el artículo, luego de pensar que se consigue en lo esencial el mismo objeto si se dejan transcurrir dos períodos, cuando se de el caso de que un buen ex presidente pueda, en atención a sus méritos excepcionales, ser elegido nuevamente por el pueblo.³²

Quintero, al comentar la Constitución de 1946, señaló: “Esta fórmula... que impone dos períodos antes de que un Presidente pueda aspirar a la reelección) expresa mejor el principio hispanoamericano de no reelección, toda vez que tiende a evitar los pactos e imposición alternativa entre el Presidente saliente y el entrante”.³³

Otras disposiciones constitucionales relacionadas son las siguientes:

Artículo 151. Cuando la falta absoluta del Presidente y de los vicepresidentes se produjere no menos de dos años antes de la expiración del período presidencial, el encargado de la Presidencia convocará a elecciones de Presidente y vicepresidentes para una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que el ciudadano elegido Presidente tome posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del puesto por dicho encargado.

Si faltare menos de dos años para la extinción del período, el encargado ejercerá sus funciones hasta el final de dicho período. No podrá ser elegido Presidente o vicepresidentes en estas elecciones el ciudadano que haya desempeñado la Presidencia dentro de los dos años inmediatamente anteriores a las elecciones expresadas ni ninguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

³² Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución elaborado por los doctores José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari.

³³ César A. Quintero, *Derecho constitucional. El Órgano Ejecutivo*, Panamá, s/e, 1970, pp. 54 y 56.

Artículo 153. No podrá ser elegido Presidente

1o. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta o temporal del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los dos años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección; y

2o. Ninguno de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente elegido por votación popular que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o del ciudadano indicado en el ordinal 1o. de este artículo.

El régimen político panameño, que con sus profundas y graves imperfecciones rigió hasta 1968, se vio interrumpido el 11 de octubre de ese año por un golpe militar. La Constitución Política que vino a establecer una nueva institucionalidad, la Constitución de 1972, presentó desde el principio características únicas, que exigen una observación pormenorizada, si bien ya desde 1983 (y aun hasta 1989 bajo el régimen militar), se fueron recuperando las formas tradicionales de la institución presidencial.

5. *Constitución de 1972*

En su versión original, la Constitución de 1972 recuperó el mandato presidencial de seis años, y la figura de un único vicepresidente. La elección de estos dignatarios quedaba encargada a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por mayoría absoluta. Las particularidades de este ordenamiento jurídico, engarzado en el régimen militar 1968-1989, exigen atenta observación.

En la Constitución original de 1972:

Artículo 158. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos inmediatamente siguientes.

Además, prohíbe una gran variedad de otras situaciones:

Artículo 172. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta o temporal del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o los del ciudadano indicado en el ordinal 1 de este artículo.

Artículo 173. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del Presidente de la República, elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para el período que sigue a aquél en que el Presidente de la República hubiere ejercido el poder;

3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiese ejercido la Presidencia en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace la elección;

4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del ciudadano expresado en el ordinal anterior para el período inmediatamente siguiente a aquél en que éstos hubiesen ejercido la Presidencia de la República; y,

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad del Presidente de la República.

Si bien la Constitución Política de 1972 ha sufrido varias, profundas e importantes modificaciones (las primeras ocurrieron en 1978), fueron las segundas (1983) las que resulta pertinente comentar, con relación al tema que nos ocupa.

6. *Reforma constitucional de 1983*

Efectivamente, las reformas de 1983 introdujeron las siguientes disposiciones, que dan continuidad a la preocupación constitucional por impedir la reelección presidencial, y la utilización de mecanismos con efectos semejantes. Las disposiciones fueron las siguientes:

Artículo 173. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

Artículo 187. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiera ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección;

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este Artículo.

Artículo 188. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo;
2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el período que sigue a aquel en el que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo;
3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace elección;
4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el período inmediatamente siguiente a aquél en que éste hubiere ejercido la Presidencia de la República;
5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

Como se observa, se recupera en gran medida el acumulado de la casuística propuesta por los sucesivos cambios constitucionales durante el siglo XX. Estas disposiciones siguen estando vigentes en la actualidad, y presentan el marco contemporáneo de la discusión sobre la reelección presidencial en Panamá.

IV. LOS MÁS RECIENTES INTENTOS DE INTRODUCIR LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA (1998 Y 2011)

Los más recientes intentos de reintroducir la reelección inmediata del presidente de la República se realizaron en 1998 y a principios de 2011.

1. *El acto legislativo de 1998*

En 1998, el presidente de la República, Ernesto Pérez Balladares, impulsó el proyecto de su reelección. En ese sentido, se propuso la reforma del artículo 173 de la Constitución Política, para que quedara así: “Artículo 173. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidentes de la República, podrán ser reelegidos para el mismo cargo en el período presidencial inmediatamente siguiente. En este caso no podrán volver ser elegidos en ningún otro período para esos mismos cargos”.

La propuesta invertía el sentido de la prohibición a la reelección inmediata tradicional, que sin embargo habilitaba a volver a la competencia electoral luego de dos períodos. Así, autorizaba la reelección inmediata a cambio de negar toda posibilidad de volver a aspirar al poder presidencial.

El proyecto de reformas constitucionales de 1998 se tramitó de acuerdo con el sistema consistente en aprobación del Órgano Legislativo y ratificación mediante referéndum popular. Incluía, además de la propuesta de reelección presidencial inmediata, disposiciones sobre control previo por la Contraloría General de la República (régimen de la gestión presupuestaria del Estado y de la adquisición de bienes y servicios por el Estado), sobre autonomía del Tribunal Electoral, y sobre revocatoria partidaria del mandato parlamentario. El proyecto, sometido a la consideración de los ciudadanos, fue finalmente rechazado en las urnas.

2. *El “anteproyecto de acto constitucional reformativo” de 2011*

El 3 de enero de 2011 se presentó el Anteproyecto núm. 1, por el cual se modificó el artículo 178 de la Constitución Política.³⁴ Los proponentes, correctamente, señalaron en la Exposición de Motivos, que la reelección presidencial en Panamá no está prohibida. Lo prohibido es la reelección inmediata, y hasta transcurridos dos periodos presidenciales.

Agregan, además, otros argumentos, que sintéticamente son:

1. El artículo 178 de la Constitución Política fue introducido durante el régimen militar, cuando no había democracia.
2. La reelección presidencial es oportuna, cuando el presidente haya hecho un buen trabajo.
3. La norma actual que prohíbe la reelección inmediata limita el derecho de los ciudadanos de elegir libremente a su presidente.
4. Es ilógico que se puedan reelegir los representantes de Corregimiento, alcaldes y diputados, y no el presidente de la República.
5. Es ilógico que se puedan reelegir los presidentes de federaciones deportivas, sindicatos y centrales obreras.
6. Es ilógico que se puedan reelegir los presidentes de los partidos políticos, pero no el presidente de la República.

³⁴ Presentado por los honorables diputados del partido Cambio Democrático Sergio Gálvez, Vidal García, Marco González, Aris de Icaza, Carlos Afú, Rogelio Baruco, Abraham Martínez, Dalia Bernal, Rubén Frías, Luis Corbillón, Yanibel Abrego, Noriel Salerno, Víctor Juliao, Gabriel Méndez, y Eric Nelson Araúz.

7. Es injusto restringir las aspiraciones de un presidente.
8. La Corte Suprema de Justicia ha abierto la elección presidencial a la libre postulación, y resultaría consistente abrirla también a la reelección inmediata (referencia a una sentencia de la Corte, de 2019).
9. El pueblo panameño ya está maduro, tiene experiencia y valores democráticos.
10. Los que se oponen son los “*eternos detractores de la voluntad popular*”.

El texto que proponía este anteproyecto era el siguiente:

Artículo 1o. El artículo 178 de la Constitución Política queda así:

Artículo 178. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos para el mismo cargo de forma inmediata, en el periodo siguiente al cual ejercieron el cargo respectivo.

La propuesta fue objeto de inmediato debate público, especialmente a lo interno de la coalición gobernante, debido al compromiso supuestamente explícito de postular para las elecciones presidenciales de 2014 al presidente del Partido Panameñista, entonces vicepresidente de la República y ministro de Relaciones Exteriores.

Si los diputados de Cambio Democrático impulsaban la reelección presidencial inmediata, podía entenderse que pretendían concluir la alianza con el Partido Panameñista, o al menos enterrar la candidatura panameñista a la cabeza de la fórmula presidencial de la coalición que ambos integraban, prevista para la elección general de 2014.

En ese sentido, la propuesta fue resistida por los diputados del Partido Panameñista. Por otra parte, aunque se intentó dar un perfil público a la iniciativa como exclusiva de diputados de la bancada oficialista, la tolerancia del presidente de la República permitió profundizar la incertidumbre sobre la voluntad de mantener los compromisos asumidos con el Partido Panameñista. La ruptura entre ambas formaciones se produjo finalmente en agosto de 2011.

V. LAS ELECCIONES DE 2014

Un caso distinto, pero relacionado con los intentos de introducir la reelección inmediata, es el ensayo de una variante de reelección impropia, por interpuesta persona, y más concretamente, por vía conyugal. En tensión con las prohibiciones constitucionales referidas a la elección del presidente y vicepre-

sidente de la República, para las elecciones generales de 2014 se planteó el problema de la participación de la primera dama de la República.

La reelección por vía conyugal ha sido un rasgo relativamente reciente, en unas últimas décadas caracterizadas por la generalización de la reintroducción de la reelección inmediata en el constitucionalismo latinoamericano. Las disposiciones constitucionales pertinentes son las contenidas en los artículos 192 y 193 de la Constitución:

Artículo 192. No podrá ser elegido Presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiera ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el periodo inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo.

Artículo 193. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el periodo siguiente al suyo.

2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el periodo que sigue a aquel en que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo.

3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al periodo para el cual se hace la elección.

4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el periodo inmediatamente siguiente a aquél en que éste hubiere ejercido la Presidencia de la República.

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

Algunos autores locales se han decantado por la tesis de que nada impedía a la esposa del presidente Martinelli, señora Marta Linares de Martinelli, concurrir a las urnas como candidata presidencial en las elecciones generales de 2014. Por un lado, porque en toda la historia constitucional panameña, desde 1904 hasta la actualidad, no se ha prohibido expresamente la participación del cónyuge, sino a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con relación al presidente

en funciones. Paralelamente, que desde el Código Civil vigente desde 1917 hasta el actual Código de la Familia, los cónyuges no son entre sí parientes. De forma que la primera dama “podría constitucionalmente ser candidata a la Presidencia o a la Vicepresidencia de la República”.³⁵

Tesis contrarias también se han expuesto. En concreto, proponiendo una lectura del artículo 192 en el contexto de la Constitución —una interpretación sistemática de la Constitución— y una interpretación de la ley desde la Constitución, y no de la Constitución desde la ley. Dice González Montenegro:

...el hecho que de manera expresa no se mencione al cónyuge en el artículo 192 de la Constitución, no significa que el impedimento en tal norma establecido no alcance a este... lo que permite hablar de parientes por afinidad, a diferencia de lo que ocurre con los parientes consanguíneos, es un hecho cierto e incontestable, la existencia previa del vínculo matrimonial. Si no hay matrimonio no hay parientes por afinidad, así de simple. Lo que significa que, para los efectos constitucionales y legales, este parentesco surge cuando se formaliza el matrimonio. Dispone, en ese sentido, el artículo 57 de la Constitución, que “el matrimonio es el fundamento legal de la familia”. Los cónyuges vendrían a ser esa familia a la que se refiere dicho artículo y, los parientes por afinidad, constituirían la familia extendida de quienes legalmente han contraído ese matrimonio.

Explicado de otra manera, los cónyuges no serán parientes entre sí, lo que no se discute, pero sin duda alguna, lo que sí son es familia, y familia de estos, por afinidad, vendría a ser los suegros y los cuñados. Estos, en conjunto con los parientes por consanguinidad, constituyen un núcleo familiar. Pues bien, entre los cónyuges ¿cuál es el familiar más cercano, una vez contraído el matrimonio? ¿El suegro, los cuñados o el cónyuge? La respuesta es simple, en la familia el miembro de esta más cercano del cónyuge, es su propio cónyuge. Por tanto, de su grupo o núcleo familiar, cuando un presidente está casado, la persona más cercana a él es su cónyuge, no sus suegros ni sus cuñados. Y si, de sus parientes por afinidad, están inhabilitados para ser candidatos a la presidencia de la República, sus suegros y sus cuñados, ¿cómo no lo va a estar su cónyuge? ¿Qué justifica que se impida, que los suegros y cuñados del presidente, no puedan ser elegidos al cargo que desempeña su familiar por afinidad, pero sí el cónyuge de éste, quien, por estar casado con el presidente, es el que da lugar a la existencia del parentesco por afinidad? Una interpretación, se sigue de lo expuesto, consona con la concepción del poder regulada en la

³⁵ Italo Antinori-Bolaños, en la edición del diario la *Crítica.com.pa*, del 5 de febrero de 2013, cit. por Rigoberto González Montenegro, “¿El cónyuge del presidente de la República puede candidatizarse a dicho cargo? Lo constitucionalmente correcto”, *Revista Panameña de Política*, núm. 15, enero-junio, 2013, pp. 40 y 41.

Constitución, con los valores de lo que significa e implica un régimen republicano, democrático y representativo, nos lleva a sostener que, al cónyuge del presidente de la República, también le es aplicable la prohibición establecida en el artículo 192 de la Constitución.³⁶

Previamente a la postulación, el partido Cambio Democrático había planteado el problema al Tribunal Electoral,³⁷ el que respondió mediante nota de su dirección jurídica, en un sentido que sólo cabe entender como favorable. Dice la opinión jurídica del Tribunal Electoral:

En el supuesto específico que nos ocupa, al tenor de las normas citadas se puede concluir que el parentesco por afinidad nace de la relación de uno de los cónyuges con los parientes consanguíneos o por adopción del otro, pues el vínculo que une a ambos cónyuges es la unión legal o matrimonio civil.

Es por razón de lo expuesto, que consideramos que no existe impedimento de elegibilidad que afecte al cónyuge del actual Presidente de la República de postularse al cargo de Vicepresidente de la República para los comicios generales del 4 de mayo de 2014.³⁸

La consulta previa al Tribunal Electoral pareció una cautela necesaria para evitar una posterior impugnación exitosa de la nómina oficialista si se llegaba a incluir a la señora Marta Linares como candidata vicepresidencial. Finalmente, fue postulada por el partido Cambio Democrático el 29 de enero, y concurrió como candidata vicepresidencial del oficialismo a las elecciones de mayo de 2014.

En previsión de este tipo de problemas, que facilitan el continuismo de un determinado liderazgo a través de interpuestas personas, la Comisión Especial para las Reformas Constitucionales había previsto una disposición en su anteproyecto, entregado al presidente Martinelli en 2011:

Artículo 316. Prohibición. No podrá ser postulado ni elegido presidente de la República:

1. El ciudadano que, llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la haya ejercido en cualquier tiempo durante los tres años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección.

³⁶ Rigoberto González Montenegro, *op. cit.*, p. 50.

³⁷ Nota del secretario general del partido Cambio Democrático, Rómulo Roux, del 27 de diciembre de 2013, recibida el 2 de enero de 2014, y dirigida al magistrado presidente del Tribunal Electoral, Erasmo Pinilla.

³⁸ Nota 005/DAL/14, del 8 de enero de 2014, firmada por Lourdes González Mendoza.

2. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo.

Artículo 317. Postulación a vicepresidente. No podrá ser postulado ni elegido vicepresidente de la República:

1. El presidente de la República que haya desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo.

2. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República, para el período que sigue a aquel en que el presidente de la República haya ejercido el cargo.

3. El ciudadano que como vicepresidente de la República haya ejercido el cargo de presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace la elección.

4. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el período inmediatamente siguiente a aquel en que este haya ejercido la presidencia de la República.

5. El o la cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República.

La experiencia latinoamericana de las últimas décadas, en las que resalta la incorporación de las parejas de presidentes a la actividad electoral, ha hecho necesaria la introducción de normas explícitas como las expuestas. La experiencia panameña de 2014 los hace también urgente en nuestro caso, una urgencia que no ha disminuido pese al fallo de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 2015, en que declara inconstitucional la postulación de la señora Linares de Martinelli.³⁹

En 2024 reaparece el pronunciamiento de 2015 con un efecto inesperado respecto nuevamente de la señora Marta Linares de Martinelli, en ocasión de su postulación como vicepresidenta en la nómina encabezada por su esposo, Ricardo Martinelli Berrocal (partidos Realizando Metas y Alianza). La sentencia de 2015 consideró familiares a los esposos Martinelli-Linares. El dato se relacionó con el artículo 197 de la Constitución Política de la República, que prohíbe los lazos cercanos de parentesco entre miembros

³⁹ El pronunciamiento, hecho un año después de realizadas las elecciones generales, en las que la nómina presidencial integrada por la señora Linares de Martinelli no resultó victoriosa, y declarando inconstitucional un acto jurídico ya agotado mucho antes en sus efectos, es en sí mismo un testimonio a la ineficacia de algunos controles judiciales sobre el poder político.

del Consejo de Gabinete. Dado que en Panamá forman parte del Consejo de Gabinete tanto el presidente como el vicepresidente (artículo 199 de la Constitución Política) la inquietud surgió respecto a la constitucionalidad de la postulación o, eventualmente, de la incompatibilidad en el ejercicio del cargo de vicepresidente, en caso de salir victoriosa esa nómina presidencial. En ese contexto, la señora Linares de Martinelli decidió renunciar a la postulación el 10 de octubre de 2023.⁴⁰

VI. EL DEBATE SOBRE EL TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 178 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Una última consideración inevitable se refiere al texto de la Constitución Política vigente. La última reforma a la Constitución Política de 1972 se realizó en 2004. A raíz de ella, se ordenó publicar un Texto Único de la Constitución y las reformas, el cual fue preparado por una comisión designada por el Órgano Ejecutivo.

Lamentablemente, pese a que se advirtieron algunas erratas en el Texto Único, estas no fueron corregidas en la *Gaceta Oficial*. Una de ellas se refiere al artículo 178, que establece la prohibición de la reelección inmediata.

El artículo 178 según el Texto Único, del 15 de noviembre de 2004, es el siguiente:

“Artículo 178. Los funcionarios que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes” (énfasis mío).

El texto correcto del artículo 178, según la reforma constitucional de 1983 (que lo introdujo) y la reforma constitucional de 2004 (que eliminó la figura del segundo vicepresidente de la República), es realmente el siguiente:

“Artículo 178. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes” (énfasis mío).

Lamentablemente, los textos equívocos abren brechas por las que se propicia el debilitamiento de las instituciones democráticas.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Para ser completa, la revisión que antecede de los fundamentos históricos y jurídicos de la figura de la reelección presidencial en Panamá debe incluir

⁴⁰ Boletín Electoral 5480-A de 11 de octubre de 2023.

la revisión del ordenamiento jurídico internacional, asunto al que no puedo dedicarme a profundidad en esta ocasión. Sin embargo, por su importancia, se debe tener presente la Opinión Consultiva 28/21, del 7 de junio de 2021, solicitada por la República de Colombia (la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos).⁴¹ En la OC 28/21 se concluyó que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la CADH, y que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa. En la medida en que el régimen constitucional panameño no contempla la reelección presidencial indefinida, la interpretación de la CADH y del *corpus iuris* interamericano avanzado en la OC 28/21 sólo plantea retos para Panamá en caso de proponerse en el futuro cambios al ordenamiento, en materia de reelección presidencial.

Dicho esto, termino esta aproximación a la reelección en Panamá haciendo varios señalamientos:

- 1) Desde las revoluciones estadounidense y francesa se ha presentado el contraste entre perspectivas sobre la prohibición de la reelección en cargos públicos electivos: por un lado, como una prohibición necesaria para el control del poder y para garantizar la participación de todos; por otro, como limitación al derecho fundamental al derecho al sufragio activo y pasivo.
- 2) Desde la Constitución Política panameña de 1904, se produce una progresiva implantación de limitaciones a la participación de los presidentes y de su entorno familiar inmediato en las elecciones presidenciales posteriores.
- 3) Las limitaciones a la participación en las posteriores elecciones presidenciales, aplicadas a los presidentes y a su entorno familiar, expresó la intención de evitar que los presidentes contribuyeran a su propia perpetuación en el cargo utilizando los recursos públicos para la campaña o manipulando los resultados electorales.
- 4) La figura de la prohibición de la reelección inmediata en la Constitución Política se forjó enfrentando los sucesivos retos que ofrecían las prácticas políticas diseñadas para prolongar el poder personal de los presidentes. La conclusión de esa evolución fue un régimen

⁴¹ En cuyo proceso comparecí en la delegación de la República de Panamá, a la audiencia del 28 de septiembre de 2020, junto a Arlette Mendieta, directora Encargada de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

de prohibiciones —no únicamente la prohibición de la reelección inmediata— muy abarcador.

- 5) El texto actual del artículo constitucional que prohíbe la reelección presidencial inmediata, pese a las dudas que puede plantear el Texto Único, no admite ser interpretado en un sentido distinto al tradicional, pero no puede negarse la conveniencia de reafirmarlo en cualquier futuro proceso de cambio constitucional.
- 6) Los intentos para eliminar la prohibición de la reelección inmediata han aparecido en diversas épocas, por lo puede anticiparse que reaparecerán periódicamente.
- 7) La postulación de una primera dama en activo como candidata a la vicepresidencia en las elecciones generales de 2014 pone en la palestra la necesidad de fijar el sentido constitucional de las limitaciones relacionadas a los cónyuges, incluso más allá de lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en su tardío fallo de 2015, mediante lenguaje explícito.

LOS INTENTOS DE ALTERABILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY

Jorge SILVERO SALGUEIRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La permanencia en el poder en la etapa del Estado independiente preconstitucional 1811-1870*. III. *La no reelección inmediata bajo la vigencia de la Constitución de 1870*. IV. *La reelección inmediata bajo las Constituciones autoritarias de 1940 y 1967*. V. *La no reelección absoluta de la Constitución democrática de 1992*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de acceder al cargo de mandatario es un elemento fundamental en la determinación del tipo de gobierno. Dos posibilidades contrapuestas son: elección o imposición por la fuerza. Será catalogado como democrático, en su origen, el sistema de gobierno presidencialista o parlamentario en el cual el pueblo tenga una participación legítima, decisiva y previsible jurídicamente en la conformación de las máximas autoridades políticas. Tras la elección del mandatario se presenta, sin embargo, una segunda cuestión concatenada a la primera, que requiere de una decisión que ya no será fundamental para el tipo de gobierno, y que afecta principal, pero no únicamente, a la persona en ejercicio del poder: la decisión sobre la reelección o prohibición de reelección y sus múltiples variantes: intermedia, sucesiva, alternativa, en ningún caso, etcétera. En los sistemas parlamentarios europeos, de tipo democrático, rige usualmente la cláusula de reelección indefinida para el jefe de gobierno.¹ En cambio, en los sistemas presidencialistas latinoamericanos se tuvieron pe-

¹ Uno de los casos más significativos es el del excanciller federal alemán Helmut Kohl, quien desempeñó su cargo durante dieciséis años ganando cuatro elecciones parlamentarias sucesivas (1983, 1987, 1990, 1994). Pero perdió en su última presentación electoral (1998) por decisión del pueblo alemán, sin que ninguna regla electoral le hubiera impedido seguir en el cargo por más años.

riendos predominantes donde la constante fue la no reelección presidencial,² situación que en la actualidad está cambiando a su opuesto, a permitir la reelección, aunque con diferentes modalidades.³ Entonces, desde un punto de vista teórico, vale decir, no dependiente de contingencias, la reelección de un mandatario es tan democrática como la no reelección. Por eso, cláusulas de reelección no adquieren el carácter de fundamental para definir un tipo de gobierno; son más bien de tipo accidental. Un sistema de gobierno, presidencialista o parlamentario, podrá contar con una cláusula de reelección o de no reelección, y en ambos casos el sistema tendrá el mismo valor democrático.⁴

Cabe agregar que lo dicho solo es aplicable para casos de reelección conforme a reglas aprobadas con suficiente legitimidad democrática. Si se trata de una reelección que es producto de un proceso de dudosa legalidad de alteración de la regla de reelección o no reelección, es decir, cuyos fundamentos jurídicos fueron severamente cuestionados, entonces, dicha reelección irregular será tenida más bien como una objeción democrática. Más aun, cuando el procedimiento de alteración tuvo vicios de inconstitucionalidad. En este caso, la regla alterada de reelección será ilegítima. Y si la regla es ilegítima, el resultado también.

Otro principio fundamental para la caracterización de sistemas de gobiernos como democráticos es el de la periodicidad de las elecciones, que está en estrecha relación con la forma [democrática] de elección. Toda autoridad electa, ya sea en el presidencialismo o en el parlamentarismo, lo es por un periodo de tiempo determinado. Al pueblo no se le puede sustraer de elecciones periódicas. Sin embargo, el principio de alternancia en el gobierno no tiene el peso de los anteriores citados,⁵ aunque un sistema que carezca del mismo estará bajo la fuerte sospecha de padecer graves déficits democráticos.

² “Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección”. Dieter Nohlen, “La reelección”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 140.

³ Imer B. Flores, “Reflexiones finales del Congreso Internacional *La Reelección del Titular del Poder Ejecutivo en las Américas*”, disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/3863-1442-4-30.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴ “El modelo estadounidense (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección”. Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

⁵ “Pese a la importancia que tiene la alternancia en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones”. Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

Empero estas posiciones teóricas, genéricas, cabe puntualizar que el valor de ciertas cláusulas al interior de un sistema de gobierno puede variar en más o en menos al realizarse consideraciones funcionales en un contexto político e histórico determinado. Por ejemplo, en México bajo Porfirio Díaz se autorizó primero, en 1887, la reelección por una sola vez, y luego, en 1890, la reelección indefinida. Estas cláusulas favorecieron una larga permanencia de Díaz en el poder, veintisiete años de forma continua, y como reacción se generó un movimiento no reeleccionista, que bajo el lema “Sufragio efectivo. No reelección” impregnaron los ideales de la Revolución mexicana y de la Constitución mexicana de 1917, contribuyendo así a la democratización del sistema político.⁶

En el caso de Paraguay, salvando las distancias de épocas y contextos políticos diferentes, se tuvo una situación similar. Bajo el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) se contó primero con una cláusula de reelección por una sola vez (Constituciones de 1940 y 1967), y luego con otra de reelección indefinida (reforma constitucional de 1977). Por ello, tras 35 años del gobierno de una misma persona, fluyó el ideal político renovador en la Convención Nacional Constituyente, que elaboró la vigente Constitución democrática de 1992, y ahí se estableció la regla de “no reelección en ningún caso” como forma de promover la tan deseada alternabilidad en el cargo y recambio de líderes políticos. Asimismo, la pretensión fue evitar una nueva concentración de poder en las manos de una sola persona, situación ésta que era probable en una sociedad que no despreciaba a los caudillismos políticos. Por lo tanto, las fuerzas políticas democráticas de 1992 debían precaverse por todos los medios jurídicos posibles para que una continuidad abusiva en el poder no volviera a pasar, y menos aún, en forma inmediata y sucesiva después de Stroessner, pues el daño democrático hubiera sido con seguridad devastador.

Entonces, una cláusula de no reelección, en especial una de prohibición absoluta, cuenta con un mayor valor funcional-instrumental para optimizar un sistema de gobierno democrático cuando en un momento histórico determinado por razones contingentes es preferible a una cláusula de reelección, sobre todo de tipo indefinido, a fin de que por ese medio jurídico-coercitivo se oxigene el sistema de gobierno y se propicie una fuerte democratización del sistema político tras largos periodos autoritarios. Asimismo,

⁶ Sobre el desarrollo de la cláusula porfiriana de reelección indefinida, el carácter “anti-releccionista” del Congreso constituyente de 1916/17 y las primeras variantes que sufrió la cláusula de no reelección de la Constitución mexicana de 1917, véase Jorge Carpizo, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Marcos Kaplan (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981, pp. 70-73.

una cláusula de reelección, sobre todo en alguna de sus variantes limitadas, podrá eventualmente tener un mayor valor funcional-instrumental que su opuesta, cuando en un caso dado un Estado cuente con varios periodos de elección democrática, de tipo estable, y se requiera de una mayor continuidad de los mandatarios y sus políticas públicas a fin de propiciar cambios estructurales de gran impacto que demanden mayor tiempo. En este caso, claramente los riesgos de una concentración abusiva de poder tendrán que ser muy remotos, además de estar precavidos por otros medios institucionales o de cultura política.

Mientras que en la teoría política el par “reelección-no reelección” adquiere connotaciones diferentes aunque no necesariamente contradictorias, pues no existe una asociación directa y exclusiva del uno al autoritarismo y del otro a la democracia. Por tanto, dicho par está sujeto a un debate constante desde enfoques dogmáticos o funcionalistas sobre su aporte cuantitativo a una democracia dada. En tanto, en la teoría constitucional el tratamiento del par surge de una premisa que comparte un amplio consenso teórico, pues se enfoca en otro asunto, a saber: la inclusión de una cláusula de (no)reelección en cualquiera de sus modalidades en una Constitución es una potestad del poder constituyente. Corresponde a este poder establecer la forma de gobierno y sus componentes fundamentales y accidentales, que den un perfil propio a un sistema político determinado. Pero una subsiguiente cuestión que admite mayor debate, sobre todo en términos de defensa de la democracia, es si el constituyente cuenta con poderes absolutos o, en su caso, con algún tipo de limitación a la hora de establecer los componentes fundamentales y accidentales del sistema de gobierno.

La doctrina paraguaya sostuvo que una disposición relativa a una reelección indefinida, como la introducida por la reforma de 1977,⁷ que modificó la cláusula de reelección por una sola vez de la Constitución de 1967, era contraria a la forma republicana de gobierno. Pues en la república se pregona la renovación de sus autoridades, por contrario a otras formas de gobierno, donde la máxima autoridad ejerce el poder *per secula seculorum*.⁸ Esta posición doctrinal claramente se inclinó por poner límites al

⁷ El único artículo que se modificó en 1977 fue el 173 que quedó establecido de la siguiente manera: “El Presidente de la República... podrá ser reelecto”. Claramente, se realizó todo un proceso de reforma constitucional en beneficio de una sola persona.

⁸ “La república tiene varios presupuestos para que rijan plenamente como forma de gobierno. Son los principales la división de poderes... y el mandato a término de los cargos públicos, en especial de los del sistema presidencialista unipersonal. La república, es pues, un resultado de esquemas teóricos y una práctica constante”. Justo José Prieto, *Constitución y régimen político en el Paraguay*, Asunción, El Lector, 1987, p. 77.

constituyente, sobre todo cuando éste estaba actuando, de hecho, como un brazo servil del poder real (Stroessner en 1977 ya contaba veintitrés años en el poder), y su decisión no encontraba mayor fundamento político que el de permitir la permanencia ilimitada en el poder de una sola persona, en detrimento de los intereses, derechos y libertades de una ciudadanía política, que desde sus orígenes, en su conformación como organización política independiente, bregó por una forma política determinada y excluyente de formas unipersonales: la de república democrática,⁹ que en ese momento estaba siendo afectada.

Ahora bien, en el debate constitucional contemporáneo este tipo de argumentos, de contrastar la actuación y potestades de los constituyentes contra principios válidos y ampliamente reconocidos de teoría política, es de valía en los procesos constituyentes cuando se está trabajando en el diseño constitucional a fin de evitar inconsistencias al interior del sistema de gobierno que se quiera adoptar, o como una crítica *de lege ferenda* para el mejoramiento del sistema vigente en una próxima reforma. Pero, una vez positivizada la fórmula de (no)reelección, sería muy difícil para un tribunal constitucional o su equivalente funcional declarar la inconstitucionalidad de una disposición así, pues en caso contrario estaría aceptando la controvertida tesis de normas inconstitucionales de rango constitucional.¹⁰ Aunque en la realidad latinoamericana encontramos casos de este tipo,¹¹ donde de

⁹ “La República del Paraguay es para siempre de hecho y de derecho una nación libre e independiente de todo poder extraño. Nunca jamás será *el patrimonio de una persona* o de una familia”. Artículos primero y segundo del Acta de Independencia de la República de Paraguay, 1842.

¹⁰ Al respecto, véase el clásico artículo: Otto Bachof, ¿*Normas constitucionales inconstitucionales?*, trad. de Leonardo Álvarez Álvarez, Lima, Palestra, 2008 [original: Tübingen, 1951]. En la presentación de la obra en español, D. García Belaunde y J. Díaz Revorio comentan años más tarde que el propio Bachof reconoció la pérdida de importancia de su tesis, y que en la actualidad, en lugar de dicha tesis aflora el principio de la unidad de la Constitución para atender problemas similares, p. 12.

¹¹ En Costa Rica, la Constitución de 1949 fue reformada en 1969, y el nuevo artículo 132, inciso 1), dispuso: “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso”. Más de treinta años después, en 2003, partidarios políticos del expresidente Óscar Arias (1986-1990) interpusieron una acción judicial contra dicha reforma solicitando su inconstitucionalidad, y lograron un resultado favorable ante la justicia, bajo fuertes críticas de tráfico de influencias. De esta forma, Óscar Arias pudo postularse nuevamente y estar en condiciones de ejercer una segunda presidencia para el periodo 2006-2010. En Argentina, una acción similar interpuesta por partidarios de Saúl Menem fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a 1999 (caso Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/acción de amparo). Sobre estos casos con mayores detalles, véase Jorge Silvero Salgueiro, “Controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo”, en SELA, *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, pp. 279-292.

forma inaudita se ponen a debate la inconstitucionalidad de cláusulas de no reelección, casualmente en formulaciones que impedían mantenerse en el poder a un Presidente en ejercicio o acceder nuevamente al poder a un ex-Presidente. Pero estas circunstancias más bien demuestran lo impredecible de las conductas políticas en prosecución de sus ansias de poder que pueden llegar a intentar cualquier cosa para mantenerse en el poder o recuperarlo.¹² No deberían, sin embargo, poner en la agenda del debate constitucional de tipo teórico normativo que el principal problema a tratar sobre una cláusula de (no-)reelección sea su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Tan solo se lo podría reconocer como uno de los tantos temas sobre los que se puede debatir.

A nuestro entender, uno de los debates constitucionales más importantes sobre una cláusula positivizada de (no-)reelección está en relación con las particularidades de la misma, a la forma en cómo determina el sistema de gobierno y a su impacto en el proceso político. Por ejemplo, la cláusula paraguaya de reelección indefinida introducida en 1977 influyó ostensiblemente en que se caracterice al sistema de gobierno de ese entonces de ser proclive a la perpetuación en el poder, lo cual, sumado a las prácticas electorales fraudulentas, conllevó a la oposición democrática a retirarse del parlamento y a bregar en las siguientes elecciones presidenciales y parlamentarias a favor del abstencionismo electoral. Ahí radica la importancia del estudio y análisis de cláusulas de (no-)reelección, donde no se debe perder de vista el contexto político respectivo.

Como cualquier otra norma constitucional, una cláusula de (no-)reelección introducida por el constituyente tiene una expectativa a durar en el tiempo, y a que se aplique y se cumpla. Sin embargo, a diferencia de otras categorías constitucionales como normas que consagran derechos y libertades cuyo (in-)cumplimiento coincide mayormente con la entrada en

Disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Jorge_Silvero.pdf; y en inglés: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Constitutional_Checks_on_the_Executive.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024). Otros casos, posteriores a la redacción de este trabajo, también se han dado en Bolivia y El Salvador.

¹² Entre las estrategias observadas en el ámbito latinoamericano está el divorcio simulado del presidente de Guatemala Álvaro Colom, para permitir la elección de su esposa, y de esa forma evadir el cumplimiento de la Constitución. En Guatemala, los periodos de cinco años son improrrogables (artículo 184); se prohíbe que el presidente vuelva a desempeñar el cargo “en ningún caso”; se declara punible si esto sucede “por cualquier medio”, y el mandato que “se pretenda ejercer será nulo” (artículo 187); no podrán optar el cargo de presidente los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad (artículo 186). Aun ante esta variedad de cerrazón escalonada, la creatividad política no cesa para eludir la obligación de retirarse del poder.

vigor de la Constitución, la cláusula de (no)reelección está dirigida a una sola persona u autoridad, el presidente de la República, excluyendo a otras, y su cumplimiento diferirá de su entrada en vigencia, y recién se verificará al finalizar el periodo presidencial cuando el presidente en ejercicio actúe conforme a lo dispuesto en la norma y se prepare o no a participar en las siguientes elecciones presidenciales.

Por tanto, el primer debate sobre una cláusula de (no)reelección, sobre todo cuando proviene de un proceso constitucional democrático, como lo fue el de 1992 en Paraguay, girará en conocer si los actores políticos,¹³ y, en especial, el presidente de la República, cumplirán con la disposición respectiva. No se trata de una simple curiosidad, pues un estudio sobre las conductas e iniciativas de dichos actores sobre este tema en el tiempo previo al cumplimiento de la cláusula de (no)reelección dará información, y en su caso se constituirá en un indicador, sobre si el sistema constitucional está operando conforme a las normas previamente acordadas. El análisis y debate se centrará entonces en expectativas de (in)cumplimiento, donde el menor intento de incumplir la norma indicará mayor estabilidad para el sistema constitucional, pues los diversos actores políticos y sociales tendrán la ventaja de que podrán planificar y tomar decisiones, previendo que el sistema constitucional estará funcionado conforme a lo acordado en su momento.

Pero ¿se puede predecir acaso el (in)cumplimiento de la cláusula de (no)reelección presidencial? En la mayoría de los países latinoamericanos, atento a los antecedentes sobre la materia, probablemente lo que se pueda predecir es que habrá un intento serio de modificar la cláusula vigente. En los países con cláusulas de no reelección o reelección limitada los presidentes fuertes pugnarán por cláusulas de reelección; mientras que en los países con reelección y con un presidente fuerte que esté siendo favorecido por la regla la oposición democrática pugnará por una cláusula de no reelección o reelección limitada. Una constante sería entonces la pretensión de alterar la regla sobre reelección o no reelección. La otra variable, que de forma constante se está presentando en el ámbito político latinoamericano en relación con la cláusula de (no)reelección, es el caso de evasión. No pudiendo modificar la regla o fracasando en su intento, la alternativa que queda es evadirla por algún medio. Usualmente, se trata de una evasión por interpósita persona. Este fue el caso al finalizar el periodo del presidente Nicanor Duarte Frutos en 2008, quien fracasó en su intento de modificar la Constitución,

¹³ Ciertos actores políticos podrían incitar al presidente a incumplir la disposición constitucional respectiva y convertirse, por tanto, en instigadores.

pero propició la postulación de un delfín político, su ministra de Educación Blanca Ovelar (véase, más abajo).

Entonces, la alterabilidad o la evasión de la (no)reelección se convierten en el contrapunto del cumplimiento de la cláusula. Las posibilidades son: ¿se cumple la disposición constitucional?, por un lado, y ¿se altera o se evade?, por el otro. Ése es el quid del debate. La (no)reelección es la norma constitucional que prácticamente nunca se incumple en el derecho constitucional. Se le altera o se le evade. En términos formales probablemente no se pueda constatar en la actualidad un incumplimiento a la cláusula. Ningún presidente violó la regla expresamente, y estuvo o está gobernando infringiendo la misma regla; lo qué sí puede constatar es que una vez acordada la regla, ésta se pone a debate nuevamente en tanto exista un interés político. No existe mayor inestabilidad que la de negociar nuevamente las reglas de juego. En dicho caso, el derecho no estaría pudiendo controlar pacíficamente a la política. Los incumplimientos son materiales.

El sociólogo norteamericano Daniel Bell sostuvo en 1973 que podía predecir

...(con un alto grado de certeza) que en 1976, 1980 y 1984 habrá elecciones presidenciales en los Estados Unidos, o que cada cinco años habrá al menos una elección parlamentaria en Gran Bretaña, lo que no representa una gran hazaña, ya que no se pueden hacer predicciones semejantes acerca de muchos países. (¿Acaso se puede determinar la estabilidad política de Italia, la de África o la de América latina?).

Sus predicciones se cumplieron. Bell agregaba que “La predicción política es la más indeterminada de todas”. Pero aun así “en algunas sociedades ciertos factores tienen un alto grado de estabilidad, lo que permitiría hacer ciertas predicciones”.¹⁴

En la constituyente paraguaya de 1992, lo predecible fue que la introducción de una cláusula de “no reelección en ningún caso” era una condición necesaria e indispensable para oxigenar el sistema político tras la asfixia que significó que un mismo gobernante se mantuviera por casi 35 años en el poder; también se estaba en conocimiento que iba a ser una cláusula de difícil cumplimiento porque la temporalidad en el poder no iba a llenar las expectativas de muchos políticos acostumbrados a ser parte del gobierno, y no de la oposición, sin cultura de alternabilidad, y que su aplicación

¹⁴ Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, trad. Raúl García y Eugenio Gallego, Madrid, Alianza, 2006 [original: 1973], p. 5.

no estaría libre de conflictos teniendo en cuenta estos antecedentes. El resultado en un periodo de 32 años de vigencia de la Constitución de 1992 fue que la cláusula de no reelección presidencial en términos absolutos fue aplicada y cumplida en siete ocasiones por los presidentes de la República en ejercicio, sin que necesariamente su acatamiento haya sido voluntario y pacífico, como se señaló más arriba. El respeto a la cláusula estuvo y está estrechamente ligado a unas condiciones de difícil modificación de la Constitución (rígida), que impidieron algunos intentos de alterarla, y además, a que las pretensiones de evadirla no prosperaron políticamente ante la resistencia ciudadana. Un caso así fue el intento ilegítimo de alterabilidad de la regla de prohibición absoluta de la reelección presidencial impulsado por el entonces presidente Horacio Cartes en 2017 (véase más abajo).

A continuación, se observará desde un relato histórico sobre el proceso político paraguayo que el debate sobre una cláusula de (no)reelección es un tema que distingue al constitucionalismo y su construcción orgánica del poder con límites temporales, por contraposición a la etapa en el periodo del Estado independiente preconstitucional, donde el debate sobre los tiempos de ejercer el poder giraba no tanto sobre la construcción de instituciones, sino que se adecuaba más bien a la fuerza política de los gobernantes.

En la era constitucional, el Estado paraguayo tuvo cuatro Constituciones con diferentes formulaciones de la cláusula de (no)reelección que, sin embargo, pueden ser resumidas en dos reglas: *a)* el presidente debe dejar el cargo (Constituciones de 1870 y 1992, que inauguraron periodos democráticos), y *b)* el presidente puede ser reelegido inmediatamente (Constituciones de 1940, 1967 y la reforma de 1977, que tuvieron por fin fortalecer periodos autoritarios. Las primeras rigieron en conjunto hasta la fecha [2024] un total de 102 años y, las segundas 52 años, sin contar la etapa preconstitucional).

II. LA PERMANENCIA EN EL PODER EN LA ETAPA DEL ESTADO INDEPENDIENTE PRECONSTITUCIONAL 1811-1870

En 1816 se produjo el primer caso de una expectativa de cumplimiento incumplida por motivo de una alterabilidad de la regla. El Congreso General de ese año nombró a José Gaspar Rodríguez de Francia Dictador Perpetuo de la República, con calidad de ser sin ejemplar. Así, se dejó de lado la decisión del Congreso General de 1814, de nombrar a Francia como Dictador Supremo por el tiempo de cinco años. La finalización del periodo de gobierno

acordada para 1819 no ocurrió, porque en forma anticipada se procedió a cambiar la regla de temporalidad en el poder por una de permanencia absoluta, que prácticamente no conoce de parangón en Latinoamérica. Lo que sí se cumplió fue la regla de 1816, de permanencia en el poder: el dictador murió en funciones en 1840.

El segundo caso se produjo en 1854. La Ley que establece la Administración Política del Paraguay, de 1844, había dispuesto que el presidente de la República durara en el cargo por el tiempo de diez años (título IV, artículo 4o.). Esta disposición se cumplió durante el primer periodo de gobierno. Pero, para el segundo periodo el Congreso General de 1854 acortó la duración del mandato a tres años. Según entendieron en la época, fue para poder lograr la permanencia en el poder del presidente Carlos A. López, quien declaró que “sólo por obedecer al Congreso continuará en sus sacrificios, haciendo un esfuerzo superior a sus débiles fuerzas”.¹⁵ El tercer caso favoreció nuevamente a López, pues el Congreso General de 1857 lo volvió a reelegir por un periodo de diez años.

En todos estos primeros casos, los periodos de gobierno estaban en relación con la persona, la estabilidad del gobierno personal, y no en función a las instituciones. Lo que había ocurrido en los primeros tres años del Paraguay como Estado independiente (1811-1814), de tener lugar una alternabilidad en el poder por decisión del Congreso General, no volvió a ocurrir mientras gobernaron José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) y Carlos A. López (1844-1862), habiendo fallecido ambos en funciones, y donde sus periodos de gobierno se fueron ajustando a sus intereses.

III. LA NO REELECCIÓN INMEDIATA BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1870

1. *El fin del siglo XIX: 1870-1900*

En 1870 se inició una nueva etapa histórica de tipo constitucional. Tras la culminación de la guerra contra la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), 1864-1870, Paraguay se dio una Constitución de corte liberal por medio de una Convención Nacional Constituyente, que regiría hasta 1940 con un breve intervalo en 1936.

¹⁵ Juan José Soler, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 260.

La Constitución de 1870 disponía: “El Presidente y Vice-presidente de la República durarán en sus empleos el término de cuatro años, y no pueden ser reelegidos en ningún caso, sino con dos periodos de intervalo” (artículo 90). De dicha disposición se infiere la regla de que el presidente debe dejar el cargo, podría volver, pero luego de dos periodos de intervalo. Lo fundamental en la regla es la no reelección inmediata. El poder del presidente termina a los cuatro años, “sin que evento alguno que lo haya interrumpido, puede ser motivo de que se le complete más tarde” (artículo 91).

En la etapa inicial del Estado constitucional paraguayo, entre 1870 y 1902 tuvieron lugar ocho periodos presidenciales de cuatro años, y en todos los casos se respetó la regla de que el presidente debía entregar el poder e irse, salvo una excepción. El general Bernardino Caballero fue presidente en el cuarto periodo de gobierno 1882-1886. Pero en el periodo anterior había asumido la presidencia por fallecimiento del presidente Cándido Bareiro a mitad de periodo en 1880. En 1882, la consideración política y jurídica fue que el periodo que acaba de concluir no le contaba como propio, pues solo completó el periodo del presidente fallecido. Este argumento se repetiría en la historia paraguaya durante el siglo XX, como se verá más adelante. De todas formas, Caballero fue presidente durante 2 + 4 años, muy diferente a los largos periodos de Francia y de López. Además, el periodo en sí ya no cambió en función de la persona, como ocurría antes. Las tres últimas décadas del siglo XIX (1870-1900), es el periodo en el que prácticamente se construye la primera institucionalidad constitucional en el país, y el mantenimiento de la cláusula de no reelección inmediata sino con dos periodos de intervalo contribuyó en gran medida a ello. Ningún presidente volvió al poder luego de los dos periodos. Las expectativas de cumplimiento de la cláusula de (no)reelección se materializaron en gran medida, siendo el único caso en conflicto una interpretación que se ajustó al poder político del momento, que finalmente incumplió materialmente la norma.

2. El comienzo del siglo XX: 1900-1940

A mitad del noveno periodo de gobierno (1902-1906), en 1904, se produce una revolución, y el poder cambia de manos. Termina la época de hegemonía del Partido Colorado y comienza la del Partido Liberal, que dura hasta prácticamente 1940, con el intervalo señalado de 1936. En esta etapa, el problema no fue tanto el intento de reelección de un presidente, sino la terminación pacífica de sus mandatos, pues tenían lugar revolucio-

nes y conspiraciones, que obligaban a los presidentes a dimitir antes de la finalización del mandato.

En este periodo de 1904 a 1940, cuatro personas ocuparon dos veces la presidencia de la República, pero ninguno en calidad de dos periodos completos, o periodos consecutivos. Se trataba de casos de que habían ejercido la presidencia en carácter provisorio para terminar el mandato de algún presidente que había renunciado o que lo habían desplazado. Manuel Gondra gobernó la primera vez menos de dos meses (25-nov-1910 a 17-ene-1911), y la segunda, menos de un año y dos meses (1920-1921); contando sus dos veces juntas, ni siquiera llegó a los tres años en el poder, cuando que el periodo era de cuatro años. Emiliano González Navero ocupó tres veces la Presidencia; la primera (1908-1910), y la tercera (1931-1932) como vicepresidente en sustitución del titular, y la segunda fue nombrado presidente provisional (1912).¹⁶ La primera presidencia de Eusebio Ayala fue en carácter de presidente provisional, y duró menos de dos años (1921-1923), y luego transcurrieron casi diez años hasta que llegó nuevamente a la primera magistratura, y tampoco pudo completar el periodo por un par de meses (1932-1936). Eligio Ayala estuvo casi un año como presidente entre abril de 1923 a marzo de 1924. Se retiró cinco meses, y luego volvió, y completó un periodo presidencial entre 1924 y 1928.

Los otros presidentes que completaron un periodo fueron Eduardo Schaerer (1912-1916). El siguiente periodo (1916-1920) también transcurrió con relativa normalidad, pues el presidente Manuel Franco falleció en el cargo en 1919, y el periodo lo terminó su sucesor presidencial, el vicepresidente José. P. Montero. El otro presidente que culmina su periodo es José P. Guggiari (1928-1932), pero tuvo un *intermezzo* como presidente cuando pidió permiso para someterse a juicio político, debido a que una manifestación de estudiantes frente al Palacio de Gobierno fue dispersada a balazos, y en la ocasión murieron varios estudiantes. Justamente, González Navero se hizo cargo de la presidencia, y cuando concluyó el juicio político, le devolvió el cargo al presidente Guggiari, pues había sido exculpado del caso por el Congreso. En estos periodos estables llevados a término se cumplió con la expectativa de respetar la regla de no reelección inmediata.

La Constitución de 1870 rigió setenta años hasta 1940. Durante este tiempo, tanto bajo los gobiernos colorados (1870-1904) como bajo los gobiernos liberales (1904-1940) ningún presidente gobernó durante más de seis años, lo cual indica que ninguna persona pudo aferrarse al poder como

¹⁶ Raúl Amaral, *Los presidentes del Paraguay. Crónica política (1844-1954)*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994, p. 134.

en el pasado preconstitucional, y que la permanencia en los cargos sí estaba más en relación con los pactos y acuerdos políticos (muy frágiles por cierto), pues en muchas ocasiones ni siquiera se podía completar el periodo. Asimismo, durante esta época tienen lugar dos hechos relevantes, que destacan las particularidades o en su caso las limitaciones del sistema político, según lo señalan Frutos y Vera: hubo un solo caso, en 1928, cuando dos fórmulas se presentaron a elecciones presidenciales; el otro dato es que “siempre el presidente saliente entregará el poder a otro presidente del mismo signo partidario, y aun de la misma facción del partido. No hay un solo caso de comicios en que un presidente entregue la banda presidencial a un adversario político”.¹⁷

IV. LA REELECCIÓN INMEDIATA BAJO LAS CONSTITUCIONES AUTORITARIAS DE 1940 Y 1967

Con la Constitución de 1940 se inaugura una etapa autoritaria en Paraguay. No es casual en ese sentido el cambio de la cláusula de (no)reelección. De la idea básica de no reelección inmediata se pasa exactamente a lo contrario: la reelección inmediata y, además, se extiende el periodo de gobierno, de cuatro a cinco años. El artículo 47 dispuso: “El Presidente de la República durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un periodo más”.

Pese a que la Constitución de 1940 rigió durante veintisiete años, el único gobernante que sin embargo utilizó la cláusula de reelección inmediata fue el general Alfredo Stroessner. El general Higinio Morínigo gobernó de 1940 a 1948. Los primeros tres años en carácter de presidente provisional nombrado por una Junta Militar luego de la muerte del mariscal José Félix Estigarribia en un accidente aéreo, quien había sido elegido presidente, y que fue el general que guió las tropas paraguayas durante la Guerra del Chaco contra Bolivia (1932-1935). Luego, Morínigo organizó unos comicios, e inauguró un periodo presidencial entre 1943-1948, pero finalmente fue derrocado. A Morínigo le sucedieron en el cargo cinco presidentes, que no pudieron estabilizarse en el poder, hasta que finalmente llegó Stroessner y gobernó bajo la Constitución de 1940 durante tres periodos presidenciales, pese a que su artículo 47 citado permitía como máximo dos periodos consecutivos. Nuevamente se producía el caso de un incumplimiento material debido a una interpretación engañosa acorde al interés del gobernante, como

¹⁷ Julio César Frutos y Helio Vera, *Pactos políticos*, Asunción, Editorial Medusa, 1993, pp. 27 y 28.

se verá en seguida. Entonces, este tipo de interpretación provee un velo de formalidad legal a fin de manipular la opinión pública.

Stroessner encabezó un golpe de Estado en mayo de 1954, y derrocó al presidente Chaves, pero no asumió directamente la presidencia, sino que nombró al arquitecto Tomás Romero Pereira como presidente provisorio, quien se encargó de organizar unas elecciones, que fueron ganadas por Stroessner. Asumió así el cargo de supuesto presidente constitucional el 15 de agosto de 1954, que lo ejerció hasta 1958, en que vencía el periodo del presidente Chaves, derrocado por él.

Stroessner fue reelecto en el periodo siguiente 1958-1963. Para poder presentarse para su tercer periodo presidencial 1963-1968, argumentó que el primero no fue suyo propiamente dicho, sino que tan solo completó el periodo de su antecesor en el cargo. Posteriormente, para las elecciones presidenciales de 1968-1973 ya no había margen posible para ninguna interpretación falaz de la Constitución de 1940. La solución fue entonces cambiar una Constitución por otra, única forma de mantenerse en el poder con cierto viso de legalidad. El argumento fue, si el pueblo quiere la reelección del gobernante ¿por qué no? Una reforma constitucional total se realizó en 1967. Esta nueva Constitución —hecha a medida del dictador— permitió de igual modo la reelección solo por un periodo más. El artículo 173 dispuso: “El Presidente de la República... sólo podrá ser reelecto para un periodo más, consecutivo o alternativo”. El artículo 174 completaba la disposición anterior señalando: “Cada periodo presidencial durará cinco años, a computarse desde el 15 de agosto de 1968”.

Pero en las cláusulas finales y transitorias se hizo un “borrón y cuenta nueva”. Se estableció que las disposiciones sobre reelección serían solo para el futuro, y no se tendrían en cuenta los periodos presidenciales anteriores: “De acuerdo con el artículo 174 de esta Constitución, el actual período presidencial terminará el 15 de agosto de 1968. Para los periodos presidenciales que se sucedan a partir de esa fecha, y a los efectos de la elegibilidad y reelegibilidad del Presidente de la República, sólo se tomarán en cuenta los que se hayan cumplido desde entonces” (artículo 236).

De esta forma, la Constitución de 1967 habilitó a Stroessner para ser nuevamente presidente para los periodos 1968-1973 y 1973-1978. En 1976, se acercaba por tercera vez (1963, 1968, 1978) la finalización de su gobierno por cumplimiento de dos periodos presidenciales. Pero en 1977 pasó lo previsible. Se reformó la Constitución de 1967 en un solo artículo, permitiéndose la reelección indefinida del presidente de la República. Entonces, ni la Constitución de 1940 ni la de 1967 fueron obstáculos para la continuidad de Stroessner en el poder. Lo que había sucedido era una forma más

de expresión del autoritarismo en Latinoamérica: a los casos de abusos de poder y violaciones de derechos humanos se le sumaban ahora las reformas constitucionales indebidas, género autoritario que hasta hoy día observamos en países de la región. La Constitución no llega a desarrollar su fuerza normativa, y cuando entra en contradicción con la voluntad del gobernante de turno simplemente es reemplazada. El derecho cede ante una fuerza política que arremete en forma ilegítima. Ilegítima, porque existía un deber de cumplir una regla, y para no cumplir, sencillamente se la desecha. En definitiva, se trata de regímenes políticos en los cuales se soslaya la idea de Constitución como límite al poder —esencia misma del constitucionalismo— y el límite temporal en el ejercicio del poder es el primero de ellos. Stroessner gobernó durante ocho periodos presidenciales seguidos, bajo dos Constituciones autoritarias y con elecciones periódicas y fraudulentas, y terminó siendo desalojado del poder de la misma forma en como accedió: por medio de la fuerza.

V. LA NO REELECCIÓN ABSOLUTA DE LA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1992

Mil novecientos ochenta y nueve fue el año del cambio de régimen político e inicio de la apertura democrática en Paraguay. Tras el golpe de Estado, el general Andrés Rodríguez asumió *de facto* el poder de la República en calidad de presidente provisorio. A fin de reencauzar el proceso político, Rodríguez restauró inmediatamente la Constitución de 1967, y convocó a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de los tres meses. Como era de esperarse, se presentó a las elecciones y salió electo presidente. Ahora estaba en condiciones de completar el periodo presidencial 1988-1993 como gobernante “legítimo”. ¿Se estaba repitiendo la historia de 1954? Efectivamente, se dieron hechos similares, pero solo en parte y con un final diferente.

El presidente general Rodríguez había prometido en reiteradas ocasiones que no se presentaría a un segundo periodo presidencial, y teniendo en cuenta esa consigna se canalizó el proceso político hacia una constituyente. El Paraguay necesitaba de un nuevo pacto político que garantizara la democracia. En 1992 se realizó la Convención Nacional Constituyente, y prontamente se llegó a la sesión que discutió el tiempo del periodo presidencial y las posibilidades de reelección.

Los convencionales se decidieron nuevamente por un periodo presidencial de cinco años, pero esta vez prohibieron en términos absolutos la reelección: “en ningún caso”. Además, en las cláusulas transitorias, a diferencia

de la Convención de 1967, se le inhabilitó expresamente al presidente en ejercicio a no presentar su postulación al cargo; el artículo 19 expresa: “A los efectos de las limitaciones que establece esta Constitución para la reelección en los cargos electivos de los diversos poderes del Estado, se computará el actual período inclusive”. De esta forma, se cerró jurídicamente la posibilidad de una reelección del general Rodríguez. La Constitución de 1992 nacía con pretensiones de desarrollar su fuerza normativa, aun contra la voluntad de los detentadores del poder real. Esto trajo como consecuencia una crisis política, pues el general Rodríguez se disgustó “porque no creyeron en su palabra”. Ése fue el momento cuando el ministro del Interior de aquel entonces, el doctor Hugo Estigarribia pronunció su célebre frase “La palabra de un soldado vale más que mil leyes”. La consecuencia fue que se produjeron rumores de autogolpe de Estado, y que disolverían la Convención, pero finalmente no se llegó a mayores. Sin embargo, la tensión política aumentó cuando la Convención concluyó su tarea y dispuso que el presidente jure la nueva carta magna el sábado 20 de junio de 1992. El presidente primeramente se rehusó; mientras tanto, el domingo 21 fue un día de incertidumbre y negociaciones políticas, hasta que el lunes 22 el presidente cumplió con su deber de jurar respeto a la Constitución.¹⁸ Finalmente, entregó el poder al término de su mandato en 1993, y lo hizo al primer presidente civil en casi cuarenta años, el ingeniero Juan Carlos Wasmosy (1993-1998). Una nueva etapa, de stirpe constitucional democrática, se iniciaba en Paraguay, aunque no pudo consolidarse.

El presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) fue el primero que seriamente intentó modificar la Constitución durante su periodo para contar con la reelección, pero fracasó políticamente. Ante la imposibilidad de alterar la prohibición absoluta de reelección, pretendió evadir dicha regla siguiendo algunos ejemplos de la región en esa época, aunque en versión local.¹⁹ Su esposa no estaba en condiciones de presentarse como candidata a presidente no solo por el impedimento constitucional por ser cónyuge del presidente (artículo 235, inciso 9 Constitución de 1992), sino también por su bajo perfil político. Entonces, al presidente no le quedó otra que recurrir

¹⁸ Víctor Jacinto Flecha, Carlos Martini y Jorge Silvero-Salgueiro, *Autoritarismo, transición y Constitución en el Paraguay*, Asunción, Base-Ecta, 1993.

¹⁹ En México y Estados Unidos las esposas de los presidentes Fox y Clinton intentaron jugar dicha carta, aunque con diferencias, pues en el caso mexicano se trataba de la esposa de un presidente en ejercicio que realizó algún que otro intento político para suceder al marido, mientras que en el caso estadounidense se trataba de la esposa de un expresidente y sin impedimentos constitucionales para ello. En cambio, en Argentina Cristina Fernández de Kirchner consiguió permanecer en la Casa Rosada tras la terminación del periodo presidencial de su esposo.

a una cercana colaboradora, la ministra de Educación Blanca Ovelar, para la postulación a presidente, descartando a su vicepresidente en ejercicio por haber llegado a tener roces políticos con él, y colocándose además, él mismo, en el puesto número uno de la lista de senadores, lo cual le permitiría presidir el Congreso Nacional, ejercer atribuciones de control sobre la probable futura presidenta y colocarse en línea de sucesión presidencial ante eventualidades de ese tipo. Su plan de continuar en el poder fue derrotado en las urnas.

En las primeras tres elecciones presidenciales (1993, 1998 y 2003), el Partido Colorado retuvo el poder sin producirse cambios. Rcién en la cuarta elección presidencial (2008) se dio una alternancia política en el cargo de presidente de la República. El Partido Colorado, también denominado Asociación Nacional Republicana (ANR), había gobernado al país prácticamente desde 1947, con gobernantes diferentes y en periodos tanto autoritarios como democráticos. Por consiguiente, la alternancia en el gobierno se dio luego de 61 años, y tras pasar diecinueve años del inicio de la transición democrática (1989).

El Partido Colorado cedió el poder a Fernando Lugo, el candidato de una alianza electoral, Frente Patriótico para el Cambio (APC), quien ganó las elecciones presidenciales de 2008 e inició así una etapa de renovación política. Sin embargo, el entonces presidente Lugo ni siquiera esperó que transcurriera la mitad de su periodo de cinco años para cambiar de opinión en el tema de la no reelección. En 2006, cuando todavía era un obispo católico, se lanzó a la arena política, y fue el principal orador en la marcha ciudadana más multitudinaria en contra de un gobierno desde el inicio del periodo de transición democrática. Ahí criticó severamente las posiciones autoritarias del presidente de ese entonces, Nicanor Duarte Frutos, y su pretensión de continuar en el poder.²⁰ Pero luego cambió de opinión. En mayo de 2011, Lugo, desde su cargo de presidente de la República, anunció, en la habitual forma populista, que se presentaría a una reelección “si la ciudadanía se lo pide”.²¹ En consecuencia, sus seguidores políticos más cercanos reunidos en una alianza de izquierda denominada “Frente Guazú” anun-

²⁰ Véase el periódico paraguayo *ABC*, 30/03/2006. (Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2006-03-30/articulos/242954/severa-advertencia-ciudadana-a-nicanor-duarte-frutos>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²¹ Véase el periódico paraguayo *Ultima Hora*, 21/05/2011. (Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/430847-Lugo-dice-en-Berlin-que-optara-a-la-reeleccion-si-la-ciudadania-lo-pide>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024). Asimismo: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/lugo--admite-en-alemania-que-tiene--interes-en-optar-por-su-reeleccion-261185.html> (página consultada el 09/09/24).

ciaron una campaña para intentar modificar la Constitución en pro de sus intereses políticos particulares.²² Por tanto, dichas actitudes y acciones políticas motivaron que en el periodo presidencial 2008-2013 la expectativa de cumplimiento de la cláusula de no reelección absoluta de la Constitución de 1992 se transformara en una clara expectativa de incumplimiento por medio de una pretensión de alterabilidad de la regla. A ello corresponde agregar que se dio una iniciativa política de modificación constitucional por vía de la enmienda,²³ cuando expresamente el artículo 290 prohíbe que se utilice ese mecanismo para modificar “el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado”. Sin embargo, algunos políticos y juristas expresaron una posición contraria señalando que expresamente la Constitución no dice nada sobre “reelección”, y que este tema es distinto al de “duración”.²⁴ Finalmente, Lugo fue destituido del poder por medio de un juicio político en 2012 por mal desempeño en el cargo. Su vicepresidente Federico Franco asumió la presidencia y completó el periodo presidencial no presentándose para una reelección, y así se cumplió la regla constitucional vigente.

En las elecciones de 2013 el Partido Colorado retomó el poder, y el presidente Horacio Cartés (2013-2018) tuvo una posición similar a la del

²² Véase el periódico paraguayo *Ultima Hora*, 28/05/2011. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/partidarios-lugo-inician-campana-firmas-referendum-pro-reeleccion-presidencial-n432589> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²³ Artículo 290. De la enmienda.

“Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.

Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.

No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I”.

²⁴ Véase el periódico paraguayo *ABC* 24/08/2006. (Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2006-08-24/articulos/274326/mendonca-afirma-que-la-reeleccion-se-puede-hacer-por-via-de-enmienda>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

presidente Lugo: primero dijo que no le interesaba la reelección, y al final de su periodo cambió de opinión e impulsó, asimismo, un procedimiento ilegítimo de enmienda constitucional.²⁵

El grave intento de reelección del presidente Horacio Cartes consistió, primero, en una recolección de firmas para introducir una enmienda constitucional que permitiera la reelección presidencial. Dicha iniciativa fracasó en enero de 2017, cuando se denunciaron públicamente una serie de irregularidades entre los firmantes, firmas falsificadas de personas que no dieron su consentimiento y firmas de personas fallecidas y menores de edad.²⁶ Segundo, se pasó a una propuesta de enmienda vía mayorías parlamentarias en marzo de 2017, pero que desató una crisis política de envergadura, pues se intentó que la cláusula constitucional de prohibición absoluta de reelección presidencial fuera modificada por enmienda (“vía express”), cuando que la Constitución de 1992 no permite eso, sino solamente por reforma constitucional, un procedimiento más complejo y difícil de lograr. Se tuvo entonces, un intento ilegítimo de alterabilidad de la regla de prohibición absoluta de la reelección presidencial, que asimismo fracasó por oposición ciudadana, que terminó con la quema parcial de la sede del Congreso paraguayo y el asesinato por la policía paraguaya de un líder juvenil en el atraco a la sede del Partido Liberal Radical Auténtico.²⁷

VI. CONCLUSIONES

El profesor de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen aboga por un cambio en la cláusula de no reelección para los países latinoamericanos. Él se pregunta

...si la no reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes,

²⁵ Véase el relato de las crisis políticas al final del gobierno de Horacio Cartes por motivos de intentos de alterabilidad de la prohibición de reelección agregado en la introducción de este trabajo.

²⁶ Véase un recuento de los sucesos en “Ciudadanía frustró la reelección”, periódico *ABC Color*, 13 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.abc.com.py/especiales/el-pais-que-nos-deja-cartes/ciudadania-frustro-la-reeleccion-1730186.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²⁷ Al respecto, véase Silvero Salgueiro, Jorge, “Documentación de la crisis constitucional paraguaya de marzo de 2017”, *Hechos y Derechos*, núm. 39, mayo-junio, 2017, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11241> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al juego libre de las fuerzas políticas. Hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses, que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad.²⁸

Esta posición de Nohlen claramente está en consonancia con la idea enunciada al inicio de este trabajo, en el sentido de que una cláusula de (no)reelección puede llegar a tener un mayor o menor valor funcional-instrumental al interior de un sistema de gobierno en un contexto político determinado. Sin embargo, la pregunta central es si las condiciones de “responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad” que Nohlen exige ya están formando parte de los valores y prácticas políticos usuales en los actuales sistemas de gobierno. Sin este cambio de “circunstancias”, cualquier modificación en la regla de no reelección, más que contribuir con la profundización de la democracia la pondría en peligro; por lo menos ésa es la expectativa para el caso paraguayo.

La experiencia política paraguaya reciente nos indica que las predicciones formuladas con respecto a la introducción de la cláusula de “no reelección en ningún caso” en la constituyente paraguaya de 1992 se cumplieron. La pretensión de oxigenar el sistema político iba necesariamente a confrontarse con un difícil cumplimiento, no libre de conflictos y sujeta a intenciones de alterabilidad y evasión, todo lo cual sucedió como quedó demostrado en los relatos sobre sucesos políticos que afectaron a los presidentes Rodríguez, Duarte Frutos, Lugo y Cartes, sin que estos casos aquí documentados sean los únicos.²⁹

Estos intentos de alterabilidad y evasión de la regla de prohibición de reelección significan a la vez para gran parte de la ciudadanía repetir experiencias de decepción con los gobernantes de turno, pues los intentos de violación de la Constitución provienen de todos los sectores políticos, ya sean de derecha o izquierda. Asimismo, nuevamente se confirma que más que creer en la palabra de campaña electoral de los políticos se deben establecer unos seguros normativos (candados) en el sistema constitucional de gobierno, como correctamente se hizo en 1992.

²⁸ Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

²⁹ A la fecha [en mayo de 2024, N. del E.] está en marcha un nuevo intento de alterabilidad ilegítima de la cláusula de prohibición de reelección presidencial bajo el gobierno del presidente Santiago Peña y conducido políticamente por el expresidente Horacio Cartes. Los ataques a la Constitución democrática de 1992 no cesan.

Dado que la regla de prohibición absoluta de reelección sigue vigente, se puede predecir que continuarán los intentos de alterabilidad o evasión. Y ocurrirá, especialmente, mientras los actores políticos no asuman una cultura de respeto al Estado de derecho; vale decir, que solo tomen decisiones políticas dentro del marco constitucional y fundados en el respeto al derecho. Lo que no serán predecibles serán los propios resultados de dichos procesos de alterabilidad o evasión. Es como lo señaló Bell; él solo podía predecir que habrá elecciones periódicas, pero no podía predecir el resultado. Aunque bien, conociendo que los procesos vendrán, y sabiendo de antemano de qué se trata, se podrían hacer esfuerzos para influenciar positivamente sus resultados y atenerse al cumplimiento constitucional. Después de todo, la prohibición de reelección presidencial “en ningún caso” ya lleva 32 de vigencia, y gracias a ella, después de Stroessner no se tuvo en Paraguay otro Stroessner, aunque hay intentos de imitación.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL: EL CASO PERUANO

Domingo GARCÍA BELAUNDE

SUMARIO: I. *Precisiones previas.* II. *Una ojeada sobre los hechos.* III. *Las Constituciones en lo relacionado con la reelección.* IV. *Sobre los textos y los hechos.* V. *El eco en la realidad latinoamericana.* VI. *Algunas reflexiones a modo de balance.* VII. *Nota bibliográfica.*

I. PRECISIONES PREVIAS

El problema de la reelección presidencial requiere algunas precisiones preliminares, y, sobre todo, fijar sus alcances, empezando por el término mismo.

Así, lo primero que hay que tener presente es que lo que se busca es un enfoque jurídico, o sea, ver cómo legalmente se ha planteado el problema de la reelección presidencial, en concreto, del titular del Poder Ejecutivo. Esto es, no cómo en la práctica por métodos o medios extralegales se ha producido la reelección, sino la manera en que ha logrado institucionalizarse a través de instrumentos y formalidades jurídicos. Y aclarado esto, ver en qué medida dicha formalidad legal pretende un fin legítimo y transparente o, por el contrario, lo que busca es mantener las cosas en su actual estatus.

El segundo punto a tratar es que la reelección debe ser considerada dentro de un régimen presidencial, con todas sus variantes, como las que existen en la América Latina. Sabemos que se dan regímenes presidenciales en otros lugares del planeta (sobre todo en la madre del modelo, que es Estados Unidos, y con acentos similares en países que antes eran repúblicas socialistas); pero es importante no olvidar el contexto al cual nos dirigimos, pues en él nos movemos. Muchas veces las mismas instituciones no son idénticas en su funcionamiento cuando el contexto y los antecedentes históricos son distintos y difieren entre sí. No consideramos la reelección en los sistemas parlamentarios (ajenos en nuestra América, salvo el caso del

Canadá), pues la estructura del gobierno es distinta, así como sus alcances. Y también sus consecuencias.

Otro punto importante que se ha de considerar es la estructura del Estado, es decir, si es unitario o federal. Y en el caso de países unitarios, si tienen o no una avanzada estructura de descentralización, o si, por el contrario, son centralistas. Y esto por cuanto si existe un Estado federal que funciona de a verdad, el poder presidencial no es absoluto, sino que tiene ciertos límites. Pero lamentablemente, lo que se da en la América Latina, como ha sido señalado por los estudiosos, es un federalismo centralizado con diversas variantes, como son los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela, agravado en algunos casos, como en el último de los nombrados, debido al actual régimen político que padece. En Estados Unidos, el federalismo es una realidad, y, por tanto, siendo el presidente personaje muy influyente en ciertos niveles, no lo es en todo ni en todos los campos.

Un aspecto que hay que considerar también es la persona, pues la reelección se refiere a que la misma persona sea la que continúe de inmediato en el cargo. Es decir, una persona de acuerdo con mecanismos legales —el presidente en funciones— postula al mismo cargo y obtiene la reelección. Existen, sin embargo, casos en los cuales no se da una reelección en sentido estricto, pues el presidente en ejercicio se las ingenia, por mecanismos legales, para buscar un *alter ego* que lo reemplace, o sea, le cuide el puesto mientras pasa un periodo, y así él pueda volver tranquilamente al poder. Es el caso clásico del dictador Juan Vicente Gómez en Venezuela, y más cercano en el tiempo, Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana. Y con otros matices, el de Cristina Fernández de Kirchner, quien sucedió a su esposo (Néstor Kirchner) en el poder político (2007). En estas y en otras situaciones parecidas no se dio la reelección en sentido jurídico estricto, sino un fenómeno de carácter político, al que podría calificarse como “continuismo”, que es una típica figura mañosa y en cierto sentido fraudulenta. Es decir, se mantiene la máscara de la no reelección, pero todo sigue igual como antes.

Situación peculiar son los casos de personajes que desde el poder dan un golpe de Estado y luego continúan en otro periodo, pero bajo la modalidad de una nueva Constitución o un nuevo aparato normativo preparado a la medida, como fue Bordaberry en el Uruguay (1973) y Fujimori en el Perú (1992).

Hay, en fin, otros, como el representado por Cámpora (1973) en la Argentina, quien postuló a la presidencia en representación de Perón, que no podía hacerlo, pues estaba proscrito del país, y tan pronto pudo renunció al

cargo, dejándole el camino abierto a quien representaba, que volvió así a la presidencia de la República.

Y existen otras figuras más que habría que analizar, pero que, como repito, no están dentro del marco estricto de nuestro propósito, si bien le pueden ser aplicadas algunas de nuestras reflexiones. Aquí nos centramos en una reelección o no reelección que corresponda a los hechos, y que se encuentre institucionalizada y con apariencia de autenticidad.

Un último punto que se ha de considerar es de qué reelección estamos hablando. En principio, la tendencia y la doctrina tradicional latinoamericana está o ha estado en contra de la reelección inmediata, o sea, de la que sigue inmediatamente después, continuidad sin espacio de tiempo entre un periodo y otro, y esto es lo que ha sido rechazado como tendencia general. Más aún cuando se ha querido proscribir la reelección, o sea, no una reelección inmediata, sino dos, o incluso indefinida, como ha sucedido a veces.

Con lo cual, queremos decir que en la mira de la crítica ha estado el tema de la reelección inmediata. Y frente a eso, muchas veces lo que se ha establecido es la reelección, pero mediata, o sea, mediando un periodo presidencial, o incluso dos, como fue el caso de Venezuela en la Constitución de 1961, pese a lo cual Rafael Caldera, respetando ese lapso, volvió a la Presidencia.

Un caso muy singular de reelección indefinida es la de Joaquín Balaguer, quien fuera presidente en República Dominicana durante seis periodos, prácticamente uno detrás del otro con un breve intervalo, y que cubrió un largo periodo, y que se explica como parte de la pesada herencia trujillista, de la que Balaguer fue servidor y áulico prominente.

Y otro fenómeno recurrente, sobre todo en la política peruana, es que generalmente quien ha sido presidente una vez, a través de las urnas, vuelve a la presidencia pasado un periodo, dos o más. Un caso singular es Fernando Belaunde Terry, que habiendo sido presidente en 1963 fue derrocado en 1968 por los militares, y cuando éstos dejaron el poder y convocaron elecciones en 1980, volvió a ser elegido después de doce años de gobierno militar. E igual podemos decir de Alan García Pérez (primer periodo 1980-1985; segundo periodo 2006-2011).

II. UNA OJEADA SOBRE LOS HECHOS

Los países de la América Latina inician su proceso independentista en 1809 —en forma tímida y no muy definida—, pero la concluyen, para efectos prác-

ticos en 1824, con la batalla de Ayacucho en la serranía peruana, en donde se dio la capitulación de las fuerzas españolas —el último virrey en la América— frente a las fuerzas de Bolívar. Con todo, la resistencia interna solo terminó en 1826, pues un grupo de españoles o realistas se mantuvieron a la defensiva, si bien minoritariamente, por lo que podría señalarse esta fecha como la final. No obstante, hay que anotar que el cuadro de la independencia de las nuevas naciones va a continuar hasta 1828, en que nace el Uruguay como país independiente, y luego con la quiebra de la Gran Colombia nacerán, en 1830, tres países: Venezuela, Colombia y Ecuador. Finalmente, Panamá aparece como país independiente en 1903. Anteriormente, en 1898, había terminado el dominio español en el Caribe (Puerto Rico, Cuba y Guam) y en las Filipinas, como consecuencia de la guerra que se llevó a cabo contra Estados Unidos.

El Perú, al igual que otros países, declaró su independencia algo tarde, en 1821, si bien gran parte del territorio estaba aun en manos de tropas realistas. Pero para efectos formales, esa fecha es la definitiva, pues no hay marcha atrás, sino por el contrario, avances, que si bien son lentos consolidan la situación creada.

Pues bien, desde 1821 han pasado 190 años, en los cuales se han sucedido 64 gobernantes, algunos simplemente legales y otros resultado de golpes de Estado y sin contar interinazgos o cargos compartidos por breve término, que elevarían este número. De ellos, sólo doce presidentes elegidos legalmente han terminado su periodo, lo cual es un dato alarmante y un signo de la inestabilidad que se vivía, sobre todo en el siglo XIX.

Por el contrario, se han dado muy pocas Constituciones (un total de doce), si bien existen más de veinte estatutos o proclamas normativas que rigen los gobiernos en situaciones de excepción, que son más frecuentes de lo que imaginamos.

Anotado este hecho, o sea, la abundancia de gobernantes, la reiteración de los mismos caudillos —únicamente militares hasta 1872 y luego también los civiles—, veamos sin embargo que han dicho las Constituciones sobre este fenómeno y cuál ha sido su suerte.

III. LAS CONSTITUCIONES EN LO RELACIONADO CON LA REELECCIÓN

Como he señalado anteriormente, existen en el Perú, desde 1821 hasta la fecha, las siguientes doce Constituciones, que pueden considerarse como tales, al margen de otros instrumentos, mucho más numerosos, que han hecho las

veces de ellas. Transcribimos a continuación sólo los artículos vinculados con nuestro tema. Y son:

1. *Constitución de 1823*

“Artículo 74. El ejercicio del poder ejecutivo nunca puede ser vitalicio, y mucho menos hereditario. Dura el oficio de presidente cuatro años, y no podrá recaer en el mismo individuo, sino pasados otros cuatro”.

Esta Constitución es la primera de nuestra historia, y fue aprobada solemnemente por nuestro primer Congreso Constituyente. No entró en vigencia, pues la guerra de independencia continuaba, y era necesario concentrar plenos poderes en las fuerzas militares en acción. Además, consagró un modelo en donde el presidente era prácticamente una sombra del congreso, lo cual no fue seguido por ninguna de las que la sucedieron.

2. *Constitución de 1826*

“Artículo 77. El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un presidente vitalicio, un vice-presidente, y cuatro secretarios de Estado”.

Esta es la Constitución preparada por Bolívar para el nuevo país, Bolivia, formado sobre lo que se conoció como Alto Perú, y que si bien históricamente estuvo vinculado al Perú, legalmente pertenecía al Virreinato del Río de la Plata desde 1776. Es una Constitución que sólo estuvo en vigor dos meses, y además prevía la presidencia vitalicia, que el propio Bolívar pensaba aplicar a su proyectada Federación de los Andes, que jamás se hizo realidad. El proyecto fue rechazado en la Gran Colombia, si bien tuvo una mayor vigencia en Bolivia

3. *Constitución de 1828*

“Artículo 84. El ejercicio del Poder Ejecutivo no puede ser vitalicio, y menos hereditario. La duración del cargo de presidente de la República será la de cuatro años; pudiendo ser reelegido inmediatamente por una sola vez, y después con la intermisión del período señalado”.

Esta Constitución, que es la que fija el marco conceptual de todo lo que vendrá después, permite la reelección inmediata por una sola vez y por un periodo de cuatro años, lo cual fue concebido como forma de poder conti-

nuar con un proceso de reconstrucción y consolidación del país que estaba en sus inicios. Es en rigor la primera Constitución peruana, y tuvo una gran influencia en las sucesivas Constituciones, pero no en este punto, que jamás fue repetido, salvo en circunstancias autoritarias, como veremos luego. Curiosamente, y por las agitadas luchas políticas de la época, la cláusula reeleccionista nunca fue aplicada.

4. *Constitución de 1834*

“Artículo 77. La duración del cargo de Presidente de la República es la de cuatro años; y ningún ciudadano puede ser reelegido, sino después de un período igual”.

Éste es el principio que siguieron las futuras Constituciones, y que es la tendencia de nuestra política constitucional hasta el presente. Y si bien no siempre ha sido respetado, es lo que como norma general se ha considerado como ideal normativo, y que explica la persistencia histórica de esta cláusula.

5. *Constitución de 1839*

“Artículo 78. La duración del cargo del presidente de la República, es la de seis años, y ningún ciudadano puede ser reelegido, sino después de un período igual”.

Mantiene el principio anterior, pero introduce como variante la duración del periodo presidencial; esto es, seis años. Es interesante destacar que en la historia política del Perú, los periodos presidenciales constitucionales han sido, alternativamente, de cuatro, cinco y seis años, y nunca más de seis.

6. *Constitución de 1856*

Artículo 80. El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente, ni elegido Vice-presidente sino después de un período legal.

Recoge lo anterior pero no introduce novedades. De corte marcadamente liberal, tuvo corta duración.

7. *Constitución de 1860*

“Artículo 85. El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente ni Vice-Presidente, sino después de un período igual”.

Esta es la Constitución más importante del siglo XIX, y reafirma un principio que durará un buen tiempo, y si bien fue varias veces interrumpida, tuvo una duración formal de sesenta años.

8. *Constitución de 1867*

“Artículo 76. El Presidente de la República durará en su cargo cinco años; y no podrá ser reelecto sino después de un periodo igual”.

Esta Constitución tuvo una vida breve de pocos meses, siendo restablecida la de 1860, que duró, como ya adelanté, hasta 1920.

9. *Constitución de 1920*

“Artículo 113. El Presidente durará en su cargo cinco años y no podrá ser reelecto sino después de un período igual de tiempo”.¹

Esta Constitución fue fruto de un golpe de Estado en 1919 y de una asamblea nacional convocada para el efecto. Por sanas influencias que tuvo el gobernante al principio (Augusto B. Leguía) estableció que no podría haber reelección inmediata. Luego, en 1923, cambió la Constitución permitiendo la reelección por una sola vez, y posteriormente, en 1927, lo hizo nuevamente para ser reelegido indefinidamente.

Un golpe de Estado lo derrocó en 1930, luego de estar en el poder once años, el más largo periodo ocupado por un solo hombre con las formalidades legales, si bien en la práctica era una dictadura encubierta y en cierto sentido moderna. Lo que pasó en este periodo marcó duramente a la élite política peruana y a todo lo que vino después.

¹ Este artículo tuvo varias modificaciones: la primera por ley 4687 de 1923, que permitió la reelección presidencial: Artículo 1o. Reformase el artículo 113 de la Constitución del Estado en la siguiente forma: “El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá, por una sola vez, ser reelegido”. Posteriormente fue modificado por el artículo 1o. de la ley 5.857, de 1927, en estos términos: Artículo 1o. “El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto”.

10. *Constitución de 1933*

Artículo 139. El período presidencial dura cinco años, y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha.²

Artículo 142. No hay reelección inmediata.

Artículo 143. [Permite la reelección luego de transcurrido un periodo presidencial].

Es la más longeva después de la Constitución de 1860.

11. *Constitución de 1979*

“Artículo 205. El mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección, debe haber transcurrido un periodo presidencial”.

Reitera preceptos anteriores.

12. *Constitución de 1993*

“Artículo 112. El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

La versión original de este artículo permitió la reelección presidencial por una sola vez, de manera tal que el presidente Fujimori pudo postular nuevamente en 1995, no obstante que de acuerdo con la Constitución de 1979 no lo podía hacer. Sin embargo, intentó por un artificio legal una nueva reelección en 2000, que legalmente también la ganó, con lo cual fue elegido presidente de la república tres veces consecutivas: 1990, 1995 y 2000. Sin embargo, su periodo 2000-2005 terminó bruscamente a poco de iniciado, cuando se descubrieron y se dieron a conocer vídeos que delataban la corrupción del régimen. Viajó entonces a Brunei a la cumbre de la APEC y luego se dirigió a Tokio, en donde mediante fax envió su renuncia a la presidencia de la República (noviembre de 2000). Y lo mismo hicieron,

² La ley 11874 de 1952 lo modificó en estos términos: “El período presidencial dura seis años y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha”. Es decir, aumentó el periodo presidencial de cinco a seis años.

sucesivamente, sus dos vicepresidentes. Al producirse esta situación de acefalía, el presidente del Congreso Valentín Paniagua fue elegido presidente, y se limitó a un periodo transitorio, que duró sólo ocho meses, tras lo cual convocó a elecciones generales. El ganador de ese proceso electoral fue Alejandro Toledo (2001-2006), al cual siguió Alan García Pérez (2006-2011).

Como consecuencia de estos hechos, en 2000, tras la caída de Fujimori, se modificó la Constitución y se prohibió la reelección presidencial inmediata. Se retornó así a la tradición constitucional peruana en este punto.

IV. SOBRE LOS TEXTOS Y LOS HECHOS

En realidad, y salvo la muy plausible normativa de 1828, recién iniciada la república en medio de una inestabilidad manifiesta, y que previó la reelección inmediata, la norma no se ha vuelto a repetir. Es decir, la constante ha sido prohibir la reelección inmediata, precisamente para atajar las ambiciones de los caudillos, civiles y militares, que asomaron muy pronto. Esto es, desde un punto de vista normativo, y siempre y cuando nos limitemos a la historia político-constitucional que guarda las formas.

Pero este panorama tiene dos quiebres importantes: el primero es el del periodo de Leguía (1919-1930), el más largo que una persona haya estado en el poder en forma ininterrumpida en el país (bastante discreta si la comparamos con otros gobiernos de la zona), y en segundo lugar, Fujimori (1990-2000). El primero, once años, y el segundo, diez años y meses. ¿Cómo sucedió esto?

Con la excepción de la Constitución de 1828, que tiene su explicación histórica, como ya lo indicamos, y que adicionalmente no se aplicó, todas las Constituciones peruanas han apostado a la no reelección inmediata, permitiendo la reelección transcurrido un periodo. Y las dos únicas veces que esto se modificó acabó el régimen en forma abrupta y con lamentables consecuencias. Veamos con detenimiento a ambas.

El primero es el caso paradigmático de Leguía, que ha pasado a la historia como un dictador sin igual, no obstante que no tuvo ni la crueldad ni los niveles de corrupción que se dieron en otras partes de nuestra América. Por el contrario, a la caída de Leguía se le inició un proceso judicial, y no se detectó nada que tuviera y que no tenía antes, si bien a su alrededor muchos fueron los que se enriquecieron. Leguía fue sobre todo un hombre sobrio, amante del poder y con una egolatría inmensa, a tal extremo que fue propuesto como candidato al Premio Nobel de la Paz, con el apoyo del embajador de Estados Unidos en el Perú de entonces, que cumplió muy bien su labor, y que lo calificó de “Gigante del Pacífico”.

Leguía llegó al poder mediante un golpe de Estado en julio de 1919, y trató de legitimarse con una nueva Constitución, la de 1920, la cual, en su artículo 113 decía expresamente que no estaba permitida la reelección presidencial inmediata por ningún motivo. Luego, en 1923 cambió el mismo artículo constitucional para permitir la reelección presidencial inmediata por una sola vez. Y, finalmente, cambió el mismo artículo en 1927 para permitir la reelección presidencial indefinida. Es decir, cumplió varios periodos, unos detrás de otros: 1919-1924; 1924-1929 y 1929-1933... este último no lo pudo terminar, pues una revuelta militar en agosto de 1930 lo desalojó del poder, lo puso en prisión y le inició un juicio inicuo y sin garantías. Murió en prisión absolutamente pobre, después de haber sido un hombre acaudalado.

Este único caso de reelección sucesiva por once años marcó fuertemente a la elite política peruana, más aún cuando por el aparato electoral de la época era más seguro que dichas elecciones estaban amañadas. Sólo en 1931 se intentó crear un organismo electoral técnico y autónomo: el Jurado Nacional de Elecciones, que con altas y bajas ha funcionado hasta ahora.

El segundo caso, más reciente y más patético, es el de Alberto Fujimori. Elegido regularmente en 1990, éste debía terminar su periodo en 1995. Pero como no se sentía a gusto con los controles parlamentarios, dio un golpe de Estado con el apoyo del ejército el 5 de abril de 1992, con la idea de quedarse indefinidamente en el poder y llevar a cabo su plan de gobierno sin cortapisas ni controles y con plebiscitos de corte napoleónico. Pero el entorno internacional era distinto, y fue obligado a regularizar o poner en orden su gobierno, para lo cual convocó a un congreso constituyente, que elaboró la Constitución de 1993, vigente hasta ahora, y que permitía la reelección por una sola vez. Así fue sancionada y pensada en que Fujimori podía reelegirse en ese momento, ya que la derogada carta de 1979, con la cual él había sido elegido, no lo permitía.

Lo curioso es que a un obsecuente parlamento le dio por hacer una interpretación mañosa de la Constitución, y señaló, mediante ley 26657 de 1996, que el artículo 112 de la Constitución recién se aplicaría en el año 2000, y que ésta sería la primera reelección, no contando para nada la segunda realizada en 1995. Es decir, Fujimori fue elegido en 1990 sin posibilidad de ser reelegido, pues la Constitución vigente en aquella época no se lo permitía. Pero fue a la reelección, pues lo habilitó por una sola vez la de 1993, y eso no se discutió (no obstante que hubo un debate público y un pronunciamiento al respecto que hizo el tribunal constitucional, que aquí no desarrollamos). Pero el año 2000, mediante esta ley capciosa, se interpretó que ésta era la primera reelección, con lo cual se dio la paradoja

de que Fujimori fue elegido tres veces seguidas, no obstante que la normativa existente sólo permitía dos. Y si bien las irregularidades en el proceso electoral fueron pocas, pues había muchos controles, hubo una evidente presión y manipuleo sobre la población, que hizo posible su reelección, con la anuencia y el apoyo de todo el aparato del Estado. Pero esto a la larga no sirvió de nada, puesto que al poco tiempo, al descubrirse los llamados “vladivideos”, que demostraban la corrupción existente (que alcanzaba tanto a los poderes del Estado como a los órganos públicos autónomos, y a los medios de prensa hablada, escrita y televisada, con algunas excepciones), se vio forzado a renunciar frente a la huida de su hombre de confianza, Vladimiro Montesinos.

Poco después, se volvió al viejo sistema, y se prohibió la reelección presidencial inmediata, con la consiguiente reforma constitucional, y se mantuvo el periodo presidencial de cinco años.

V. EL ECO EN LA REALIDAD LATINOAMERICANA

Muchas veces lo que pasa en un país se imita en otros con el llamado efecto “dominó”. De hecho, toda la América Latina vivió durante el siglo XIX el fenómeno del caudillaje, y, sobre todo, de dictaduras de larga duración (Francia en Paraguay, Rosas en la Argentina, Porfirio Díaz en México) que continúa en el siglo XX con Juan Vicente Gómez en Venezuela, Stroessner en Paraguay, los Somoza, en Nicaragua, Trujillo en República Dominicana, los Duvalier en Haití, Augusto Pinochet en Chile, y sin olvidar que en la década del cincuenta existieron dictadorcitos de menor duración (Pérez Jiménez, Batista, Odría, Rojas Pinilla), lo que ayudó a que el principio de la no reelección se convirtiera casi en una Constitución no escrita en nuestros pueblos, como único modo de evitar, si bien no siempre se lograba, las largas permanencias en el poder. Emblemático hasta ahora es el caso de México, que mantiene tercamente el principio de la no reelección absoluta, y al parecer no piensa cambiarlo, pues es algo consustancial a la Constitución histórica de 1917, si bien se ha discutido mucho la larga presencia del PRI como partido hegemónico.

En el caso del Perú, es un hecho que la duración en el cargo de ciertos gobernantes, su afán de permanecer o volver a él, y más aún, la de los dos casos de reelección sucesivas con visos de legalidad y en pleno siglo XX, han tenido en los hechos consecuencias desastrosas. Es decir, trajeron cierto orden y progreso material, pero el deterioro moral y de las instituciones dejó hondas huellas en el espíritu nacional. Y, por tanto, en el Perú la reelección inmediata se considera funesta. Y en la práctica lo es.

Sin embargo, hay que considerar un hecho importante. Y es que a partir de que Fujimori propugnó y obtuvo en 1993 que se consagrara constitucionalmente la reelección presidencial inmediata (bajo el sofisma de que es el pueblo el que debe decidir dicho punto) es que se suceden lentamente, pero sin retroceso, diversos cambios constitucionales en nuestro continente, que permiten la reelección presidencial inmediata, que en ese momento no existía, con la sola excepción de República Dominicana. Pero esta vez el tema de la reelección reingresa en la escena política con matices propios, como son los casos de Argentina, Brasil y Colombia, cuyos resultados no han sido desastrosos, sino a veces exitosos y con altos niveles de popularidad (como es el caso de Uribe, a quien la Corte Constitucional le negó una tercera posibilidad inmediata). Dicho en otras palabras, la reelección presidencial ha demostrado que en los hechos puede no ser mala, es decir, puede dar buenos resultados, y no conducir necesariamente a la dictadura. No obstante ello, y habiéndose flexibilizado el principio, cabe destacar que ella se limita a un solo periodo.

Un problema aparte son los gobiernos que tienen un claro matiz totalitario y violador de todos los derechos, como Venezuela (con Hugo Chávez y Nicolás Maduro) y Bolivia (con Evo Morales). Un matiz distinto lo constituye el Ecuador (con Correa, quien estuvo al filo de la navaja). Y a nivel de fósil histórico la anquilosada dictadura cubana, después de estar en manos del hermano del líder histórico Fidel Castro, se debate entre ser un país democrático o uno que se va a pique, y cuyo futuro es de pronóstico reservado.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE BALANCE

A mediados de la década de 1930, el eminente constitucionalista peruano, Manuel Vicente Villarán, escribía lo siguiente al redactar el anteproyecto de Constitución que le encargó el gobierno de entonces, y que serviría, si bien parcialmente, en los debates posteriores que dieron nacimiento a la carta de 1933:

La reelección del Presidente de la República es repudiada en el proyecto... No hay en la América Latina tesis política cuya verdad esté sustentada con más abundante caudal de pruebas experimentales que la tesis que condena la reelección del Presidente. Nuestro propio ejemplo ha confirmado con abrumadora evidencia la magnitud de los daños que, sin remedio, produce en estas repúblicas.³

³ *Exposición de Motivos del Ante-proyecto de Constitución del Estado*, Lima, Torres Aguirre, 1931, p. 25.

Estas líneas fueron escritas tras la larga dictadura de Leguía (1919-1930), y reflejaban una realidad incontestada en aquel momento en nuestro país y en la América Latina. Pero cabe preguntarse si todavía son válidas hoy en día, ochenta años después de haber sido escritas. Y sobre todo si son aplicables al resto de la América Latina, que sigue viviendo con un modelo que tiene una matriz presidencial de gobierno.

De hecho, como lo he señalado anteriormente, el Perú, por iniciativa de Fujimori, y con el aval de la OEA, aprobó la reelección inmediata en 1992, y la confirmó constitucionalmente en 1993. Y desde entonces se ha ido expandiendo lentamente, si bien no en forma mayoritaria. Y en muchos de esos casos —como lo son Cardoso y Lula en el Brasil y Uribe en Colombia— no ha demostrado los efectos perniciosos que se han dado en otras circunstancias y en épocas pasadas.

Como recordamos, el principio de la no reelección surgió en nuestra América en el siglo XIX, si bien se asentó tan sólo en el siglo XX. Tenía como objetivo introducir, dentro de un sistema de corte o matiz presidencial, un límite a los poderes del presidente: no pretendía más. Es decir, que los gobernantes no se eternizaran en el poder, y, sobre todo, que fueran conscientes de que el poder es efímero. Y esto frente a la ausencia de otros controles, pues los formales (el Poder Legislativo, el Poder Judicial), en la práctica no funcionaban, pues a la larga dependían del poder o no se atrevían a enfrentarse a él.

No nos referimos por cierto a fenómenos patológicos, como son hoy el régimen cubano (52 años la misma persona y el mismo régimen), ni tampoco a los aventureros tropicales, como es Hugo Chávez (1954-2013) y sus acólitos (Nicolás Maduro en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador). Nos limitamos a los que tienen la apariencia, y seguramente el fondo de una política seria, que supone una cláusula constitucional de no reelección.

Una primera respuesta podría ser en el sentido de que el principio de no reelección, de ser absoluto, ha pasado a ser relativo. Esto es, con una mayor libertad en las instituciones, con la madurez de ciertos partidos o movimientos políticos, con el crecimiento y la presencia de una opinión política culta y un contorno internacional más atento a lo que pasa al interior de nuestros países, existen otros controles, que impiden los lamentables desbordes que se daban en el pasado reciente (el caso más patético sigue siendo, lamentablemente, el de Trujillo).⁴

⁴ Robert D. Crassweller, *Trujillo. La trágica aventura del poder personal*, Barcelona, Bru-guera, 1968.

No obstante, cabe destacar que hasta ahora lo que se ha intentado —y obtenido— es la reelección inmediata por una sola vez. Es decir, sólo dos periodos consecutivos. La excepción a esto es el caso de Fujimori, que siendo elegido por tercera vez consecutiva tuvo que renunciar a los pocos meses. Y la situación de Uribe, que como sabemos se quedó en el intento, pues la Corte Constitucional le cortó el proyecto. Y aun en el caso de Uribe, que tanto apoyo contó con la opinión pública, se alzaron voces que denunciaron favoritismos y corrupción. En el caso de Menem la situación fue más grave aún.

El problema de nuestros pueblos, y sobre todo de sus dirigentes ávidos de poder y de perpetuarse en él, fue bien pintado por Bolívar en su discurso de Angostura de 1819, y es la tendencia al desorden, al desequilibrio y a los excesos. Y para impedir eso hay que tener instituciones sólidas, educación en el pueblo y opinión pública que sea un referente del gobernante. Y esto no existe, o existe a medias en nuestra América. En tal sentido, el principio de la no reelección inmediata sigue teniendo importancia, si bien hay que aceptar que se ha relativizado, o sea, ha creado un espacio que constituye todavía una excepción, y sobre lo cual aun no puede decirse la última palabra. Y considerado, por cierto, sólo como una reelección, o sea, como dos periodos seguidos. No más allá de esto.

Algunos comentarios pueden servir para explicar esta proclividad a continuar o a perpetuarse en los cargos: y es que por un lado hemos heredado una tendencia histórica de gobernantes fuertes, que se inicia en el periodo de la conquista española —y quizá antes con las culturas precolombinas— continúa durante el periodo colonial, y finalmente adoptamos un modelo presidencial, porque no existía otro en aquel momento. Y porque sentimos que era necesario el poder fuerte y centralizado, para evitar el caos que, pese a todo, sufrió todo el continente durante el siglo XIX, y que ha sido superado lentamente en las primeras décadas del siglo XX.

A lo anterior debe añadirse que no ha existido —también por razones históricas— una elite política madura, pues jamás fuimos educados en el autogobierno, sino que fuimos colonias de un imperio lejano. Y la explosión demográfica de las últimas décadas lo único que ha hecho es aumentar las demandas de una población necesitada de lo mínimo, pero que no tiene la menor formación ni tampoco ningún tipo de conciencia cívica, que se contentan fácilmente y con muy poco.

Todo lo cual se refuerza con la ausencia en la América Latina de partidos políticos organizados, sólidos y con tradición, salvo contadas excepciones que se dan en algunos países (México, Colombia, Uruguay, etcétera). Para concretarnos solamente en el Perú, hemos tenido en el siglo XIX un

solo partido organizado (el Partido Civil, 1870-1919), y en la actualidad el Partido Aprista Peruano, fundado en 1930, lo cual, sin lugar a duda, es muy poco para un continente tan grande, y, sobre todo, con tantas carencias y con tantos reclamos.

Salvando las excepciones que existen —reelección inmediata por una sola vez—, creo que conviene, por lo menos en las actuales circunstancias y mientras no cambie el entorno político-social, mantener el principio de la no reelección inmediata; un problema aparte es la reelección pasado uno o dos periodos, que tiene otro tipo de problemas, pero no tan complicados ni con tantos peligros. Y un tópico adicional: la necesidad de contar con organismos electorales autónomos que garanticen la pureza del sufragio y la autenticidad de los resultados electorales.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Un gran panorama histórico puede verse en José Tamayo Herrera, *Nuevo compendio de historia del Perú*, Lima, Universidad Ricardo Palma, 2010. Sobre el periodo republicano, la obra clásica es la de Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, 18 tomos, Lima, Orbis Ventures, 2005; un tratamiento más breve, Percy Cayo, *República*, Lima, Orbis Ventures, 2004. Con una mayor incidencia en el mundo político es la obra de Enrique Chirinos Soto, *Historia de la República*, 3 tomos, Lima, A.CH. Editores, 1991. Sobre el tema de la reelección existen infinidad de publicaciones anónimas, artículos periodísticos, ensayos, folletos, etcétera, pero no estudios rigurosos ni orgánicos. El único relativamente reciente es el de Alberto Otárola Peñaranda (comp.), *Reelección presidencial y derecho de referéndum*, Lima, Foro Democrático-Fundación H. Seidel, 1997 (con colaboraciones de Alberto Borea Odría, Franklin Pease G. Y., Domingo García Belaunde, Pedro Planas, Enrique Bernalles Ballesteros, Valentín Paniagua Corazao, Agustín Haya de la Torre, Francisco Miró-Quesada Rada, Carlos Mesía Ramírez, Ángel Delgado Silva, además del propio Otárola).

En cuanto a los dos únicos casos de reelección prácticamente indefinida que ha tenido el Perú, *cf.* Pedro Planas, *La república autocrática*, Lima, 1994 (trata el régimen de Leguía) y Sally Bowen, *El expediente Fujimori*, Lima, 2000. Con una mirada más general, *cf.* Hugo Neira, *El mal peruano*, Lima 2001.

En cuanto a lo estrictamente constitucional, *cf.* José Pareja Paz-Soldán, *Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005. Los textos pueden verse en Domingo García Belaunde, *Las Constituciones del Perú*, 2 tomos, Lima, Universidad San Martín

de Porres, 2006. Un gran panorama sobre el problema de la irregularidad en la sucesión en el mando supremo desarrollado históricamente desde el siglo XVI, pero centrado en los hechos violentos, *cfr.* Gral. Felipe de la Barra, *Objetivo: Palacio de Gobierno*, Lima, Editorial Juan Mejía Baca, 1967 (curiosamente, este libro entró en circulación meses antes del golpe de Estado de 1968, que era precisamente lo que censuraba).

APUNTES SOBRE EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Eduardo Jorge PRATS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La limitación del mandato presidencial. Argumentos a favor y en contra*. III. *La reelección presidencial en la República Dominicana*. IV. *Reforma constitucional de 2015*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de que una persona mantenga en sus manos el poder del gobierno de un pueblo de manera indefinida ha sido tema de discusión a lo largo de la historia. Claro está, en unas épocas más que en otras. Pero siempre ha sido un tema de disputa. Ya en la antigua Grecia se escuchaban los razonamientos de los grandes pensadores de la época al respecto, como, por ejemplo, el caso de Aristóteles, quien sostenía que

Quizá podría decirse que, de todos modos, es malo que sea un hombre y no la ley quien ejerza la soberanía, estando sujeto a las pasiones que afectan al alma... Es preferible que mande la ley antes que uno cualquiera de los ciudadanos, y por esta misma razón, aun si es mejor que gobiernen varios, éstos deben ser establecidos como guardianes y servidores de las leyes... Así pues, el que defiende el gobierno de la ley, parece defender el gobierno exclusivo de la divinidad y de la inteligencia; en cambio el que defiende el gobierno de un hombre añade también un elemento animal; pues tal es el impulso afectivo, y la pasión pervierte a los gobernantes y a los hombres mejores. La ley es, por tanto, razón sin deseo.¹

La prohibición de la reelección presidencial consiste básicamente en imponer trabas jurídicas a la elegibilidad de una persona que, por las ra-

¹ Aristóteles, *La política*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Gredos, 1988, pp. 138 y ss.

zones que disponga la Constitución del país en cuestión, haya perdido su calidad para ostentar la función de presidente. En este sentido,

[l]a inelegibilidad opera sobre el sufragio pasivo, despojando a determinados sujetos de su facultad de ser elegidos en beneficio de una efectiva libertad de sufragio activo del conjunto de la ciudadanía; por otra, esa libertad de sufragio activo se consigue asegurando la libertad política de todos a través de la exclusión del sufragio pasivo a quienes están en condiciones de utilizar las instituciones públicas como instrumento coactivo. En resumen, la inelegibilidad priva a un sujeto del sufragio pasivo para garantizar el libre ejercicio del sufragio activo; tal es el sentido final de esta figura jurídica.²

Entonces,

...la irreelegibilidad es también un supuesto de privación del sufragio pasivo que se produce en el caso de un sujeto que con anterioridad ha desempeñado un mandato electivo. Esta condición previa es causa suficiente para despojar de su derecho al titular del sufragio pasivo. También aquí lo que se pretende es asegurar la libre formación de la voluntad del cuerpo electoral.³

Las discusiones concernientes a la conveniencia de la reelección es un tema tan debatido como complejo. A continuación, expondremos de manera sucinta cuáles han sido los argumentos a favor y en contra de la reelección, así como el tratamiento constitucional de la reelección presidencial en la República Dominicana. Al final, expondremos nuestra posición sobre la cuestión.

II. LA LIMITACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

Alexander Hamilton sostuvo varios argumentos para defender la posibilidad de reelección del presidente de gobierno en los Estados Unidos. Afirmaba Hamilton que la reelección permitía aprovechar las virtudes de un individuo siempre y cuando existan “motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y de ase-

² Eloy García López, “La irreelegibilidad como mecanismo institucional de la democracia republicana: su recepción en el Estado constitucional de partidos”, en *Pensamiento republicano y derecho constitucional. El problema de la irreelegibilidad en las democracias contemporáneas*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007, p. 55.

³ *Ibidem*, p. 64.

gurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo”.⁴

Mantuvo Hamilton que la prohibición de la reelección “disminuiría los alicientes para [que el presidente en ejercicio se conduzca] correctamente”.⁵ En este sentido, afirmó que “[s]on pocos los hombres cuyo celo en el desempeño de su deber no decrecería mucho más en el caso de saber que en un momento dado deberían renunciar a las ventajas provenientes de un puesto público, que si se les permitiera abrigar la esperanza de *lograr* que continúen mediante el hecho de merecerlas”. Otro elemento que destacó Hamilton es que si se prohíbe la reelección, entonces se crearía “la tentación [por parte del presidente en ejercicio] de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y, en ciertos casos, al despojo”. Asimismo, afirmaba que

[e]l hombre voraz que ocupara un puesto público y se transportara anticipadamente al momento en que habrá de abandonar los emolumentos de que goza, experimentará la propensión, difícil de resistir dada su índole, a aprovechar hasta el máximo y mientras dure la oportunidad que se le brinda, y es de temerse que no sentirá escrúpulos en descender a los procedimientos más sucios con tal de obtener que la cosecha resulte tan abundante como es transitoria.

Otra desventaja, según Hamilton, de prohibir la reelección, es que la sociedad podría correr el riesgo de privarse de aprovechar “la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones”. También, Hamilton identifica en la prohibición de la reelección el hecho de que no sería provechoso

...separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor trascendencia para el interés o la seguridad pública en determinadas crisis del Estado. [Aseguraba que] no hay nación que en un momento dado no haya sentido la necesidad absoluta de los servicios de determinados hombres en determinados lugares...⁶

En consonancia con la tesis de Hamilton, otros defensores de la reelección han sostenido que “la limitación de mandatos priva a los ciudadanos

⁴ Alexander Hamilton, en Alexander Hamilton *et al.*, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, *cit.* por Mario Daniel Serrafero, *Reelección presidencial en América Latina. Evolución y situación actual*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2010, p. 7.

⁵ *Idem.*

⁶ Mario Daniel Serrafero, *op. cit.* en la nota 4, p. 8.

de elegir a los representantes que ellos desean y a los que están dispuestos a servirles. Con la prohibición de reelegir desaparece la capacidad de premiar o castigar la gestión de los Gobiernos”. Sin embargo, los que se ciñen al criterio contrario argumentan que

...el pensamiento conservador señala que la imposibilidad legal de ser reelegido comporta una verdadera remoción de la barrera de entrada de los nuevos competidores políticos. Quienes están en los cargos públicos tienen ventajas especiales derivadas de su situación, ya que pueden acceder con mayor facilidad a fondos para sus campañas y a la utilización de los demás resortes del poder. Con la prohibición de ser reelegido, dichas barreras se remueven.⁷

Los argumentos en favor de la reelección son básicamente los siguientes:

Primero. Es una forma de premiar o castigar las acciones de los presidentes.

Segundo. La reelección permite la continuidad de los programas de gobierno, “teniendo en cuenta que cuatro o seis años sería poco para llevar a cabo grandes reformas”.⁸

Tercero. No se puede desear a un político “carismático y popular, en el cual se ha invertido tanto tiempo y esfuerzo por parte de los partidos que lo apoyan, acumulando un capital político considerable, este no se puede desear o desaprovechar”.⁹

Cuarto. Permitiendo la posibilidad de reelección, se fortalece el sistema de gobierno. Al respecto, se utilizan como ejemplos de fortalecimiento de la gobernabilidad en virtud de la reelección los casos de “Cardoso en Brasil y Uribe en Colombia y las de Sanguinetti y de Fernández en Uruguay y República Dominicana, respectivamente”.¹⁰

Quinto. En definitiva, se afirma que

...la reelección presidencial se presenta como un premio a aquel líder carismático que se cree debe continuar en el poder. La reelección aparece no como el resultado de la argumentación sobre la conveniencia para el político, sino como el fruto de un presidente que quiere permanecer en el poder y una ciudadanía que quiere a un político por el desempeño en su administración. Es

⁷ Eloy García López, *op. cit.* en la nota 2, p. 23.

⁸ Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., “Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina 2009”, *Perfil y Coyuntura Económica*, núm. 13, agosto, 2009, p. 90.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

decir, los procesos a través de los cuales se ha habilitado el mecanismo de la reelección se han dinamizado a partir de los esfuerzos de políticos buscadores de cargos, que han colocado como argumento a favor de la aprobación de este mecanismo la idea de que con este tipo de cambios, la ciudadanía dispondrá de un recurso efectivo para premiarlos o castigarlos según su desempeño.¹¹

Por otra parte, tenemos la posición del prócer Simón Bolívar, quien en su discurso del 15 de febrero de 1819 aseveró que "...nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía".¹² Quienes concuerdan con Simón Bolívar en no favorecer la reelección presidencial se preocupan con la figura de la reelección presidencial, en virtud de que, como ya hemos explicado, en América Latina el modo de gobierno que predomina es el presidencialista, y, por tal razón, permitir la reelección propiciaría la concentración del poder en una sola persona o en un partido en particular.

Consideran los críticos de la reelección, además,

...que con ella se cierran las posibilidades de llegar al poder para la oposición y para los nuevos líderes, incluso del mismo partido; adicionalmente, se argumenta que el presidente candidato competirá con ciertas ventajas frente a sus opositores; también, observan negativamente que la distancia que hay entre un modelo con reelección permanente y una dictadura es muy corto y ven en el veto a la reelección una medida preventiva de limitación del poder; finalmente, ponen como casos perversos de reelección el de Stroessner en Paraguay (depuesto por un golpe militar), el de Balaguer en República Dominicana (acusado de fraude en la reelección de 1994), el de Fujimori en Perú (acusado y hace poco condenado por fraude, corrupción y delitos de lesa humanidad) y los de Ménem en Argentina y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, cuyos períodos de gobiernos se asociaban con terribles y costosas crisis económicas.¹³

Asimismo, también sostienen que en situaciones donde exista debilidad institucional, como sucede en gran parte de los países de América Latina, "la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política".¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 81.

¹² Bolívar, Simón, *Discurso de Angostura (1819)*, cit. por Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., *op. cit.* en la nota 8, p. 78.

¹³ Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., *op. cit.* en la nota 8, p. 90.

¹⁴ *Ibidem*, p. 81.

En otras palabras, los detractores de la reelección temen que la posibilidad de que un presidente pueda reelegirse cuando le plazca puede facilitar que el mismo se convierta en dictador. Además de que “los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su período haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo período continúa con su trabajo”.¹⁵

III. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Dos elementos que nunca han perdido pertinencia en el desarrollo del constitucionalismo en la República Dominicana han sido: el alcance de los poderes del presidente y la reelección presidencial.¹⁶ Desde la fundación de la República Dominicana, muchos de los gobernantes dominicanos se han empeñado en perpetuarse en el poder.

Es el caso de uno de los primeros presidentes de la República Dominicana, el general Pedro Santana, quien por medio de intimidaciones a la Asamblea Constituyente que elaboró nuestra primera Constitución hizo que se introdujera un artículo transitorio, que no obstante la prohibición constitucional de la reelección consecutiva (artículo 72, Constitución de 1844), le permitiera mantener la presidencia por dos periodos (artículo 206, Constitución de 1844).

Asimismo, en el caso del dictador Ulises Heureaux, cuando éste tomó la presidencia de la República por tercera vez en 1887, una de sus primeras actuaciones como jefe de gobierno fue modificar la Constitución dominicana de 1882, que regía en ese momento, para introducir un aumento al periodo de gobierno (de dos años a cuatro años), y lo relativo a la reelección presidencial, permitiendo la reelección inmediata. Luego, en 1896 logró otra modificación constitucional, que permitía la reelección indefinida, lo que le favoreció para asir el poder nuevamente en 1897. Su gobierno duró más de diez años, y abarcó desde 1887 hasta 1899, cuando fue asesinado en la ciudad de Moca por el general Ramón Cáceres. Este último cuando tomó el poder, como de costumbre, modificó la Constitución dominicana en 1907 y 1908, dejando inalterado lo relativo a la reelección presidencial indefinida.

¹⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, *cit.* por Mario Daniel Serrafiero, *op. cit.* en la nota 4, p. 10.

¹⁶ Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 2001, p. 55.

Otro caso fue el del dictador Rafael Leónidas Trujillo Molina, el cual se mantuvo en el poder por 31 años, aunque hubo periodos de su “era” en la que no fungió como presidente de la República, sino que la ostentaba, en ocasiones, su hermano Héctor Bienvenido Trujillo Bolívar o algún fiel servidor, como por ejemplo el doctor Joaquín Balaguer (sobre éste nos referiremos más adelante). Sin embargo, su influencia sobre el “Presidente de la República” era innegable, y era evidente que Trujillo era quien ostentaba el verdadero poder. Las Constituciones que rigieron la época de Trujillo simplemente no mencionaban en ningún artículo lo relativo a la reelección y, por ende, la misma estaba permitida. Su gobierno empezó en 1930 y culminó con el tiranicidio en 1961.

Por otra parte, tenemos a Joaquín Balaguer Ricardo, quien fue presidente de la República primero por doce años (1966-1978), y luego regresó al poder por diez años más (1986-1996). Al inicio de sus famosos doce años Balaguer propició la proclamación de una Constitución en 1966, en cuyos debates para su preparación el elemento más controversial fue lo concerniente a la reelección presidencial. La sociedad dominicana en ese momento entendía que lo correcto era no permitir la reelección inmediata consecutiva, sino con periodos intermedios. Sin embargo, desoyendo los clamores populares, la Constitución de 1966 se fue al extremo de ni siquiera referirse a la reelección presidencial, permitiendo así la reelección indefinida, por no haber estipulado ningún impedimento. Las cosas cambiaron con la modificación constitucional de 1994, cuando se reintrodujo la fórmula de la no reelección consecutiva. Balaguer se reeligió por primera vez en 1970 mediante la implementación de una maquinaria represiva y cruenta contra la izquierda dominicana, lo que le permitió lograr su objetivo. La represión, junto a los grandes fraudes electorales, como el de 1994, permitió que Balaguer gobernara por veintidós años a la República Dominicana.

Otro caso que debemos mencionar, aunque el intento de reelección no se consumó, es el cuatrienio 2000-2004. En este periodo, específicamente en 2002, por medio de una modificación constitucional, se reintrodujo la modalidad de reelección consecutiva sin posibilidad de volver a aspirar nunca más.

Por último, el 26 de enero de 2010 se proclamó una nueva Constitución, que reafirmó la fórmula de la no reelección consecutiva (la llamada fórmula de 1994), sólo siendo posible aspirar dejando pasar un periodo presidencial por medio. En otras palabras, la Constitución de 2010 prohibía en su artículo 124 la reelección consecutiva, con lo que se consagró el principio de alternabilidad.

En este sentido, vale destacar que la cuestión de la reelección presidencial ha sido abordada por nuestras Constituciones de diferentes maneras.

Unas veces prohibiendo la reelección consecutiva, otras veces permitiendo la reelección consecutiva sin posibilidad de optar nunca más por el cargo presidencial, etcétera.

En tono a lo anterior, mostraremos a continuación las distintas modalidades de reelección presidencial:

Modalidades de reelección presidencial:

- (1) Reección sin límites (reección indefinida o ilimitada)
- (2) Reección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo)
- (3) Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato)
- (4) Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años)
- (5) Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).¹⁷

Como ya habíamos adelantado, a lo largo de nuestra historia republicana hemos adoptado en diferentes etapas la mayoría de las modalidades de reelección expuestas en el esquema anterior. Esto lo notamos por medio de una simple investigación sobre las disposiciones constitucionales sobre la reelección desde nuestra primera carta magna, del 6 de noviembre de 1844.

Del esquema anterior, primero nos enfocaremos en explicar la modalidad (4) sobre reelección no inmediata abierta, por ser ésta la que ha predominado en la República Dominicana desde su fundación a mediados del siglo XIX, y la que regía en la Constitución dominicana proclamada el 26 de enero de 2010 (artículo 124). En lo que respecta a la reelección no inmediata o alterna, podemos afirmar que

...se trata de una fórmula ecléctica en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquel que ha aprobado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etcétera).¹⁸

¹⁷ La fuente de este esquema ha sido la obra de Mario Daniel Serrafero, *op. cit.* en la nota 4, p. 12.

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

Otros países de la región también han adoptado esta modalidad de reelección no inmediata o alterna, como son Chile (artículo 25, Constitución de Chile), El Salvador (artículo 152, Constitución de El Salvador), Nicaragua (artículo 147, Constitución de Nicaragua), Panamá (artículo 173, Constitución de Panamá) y Uruguay (artículo 152, Constitución de la República Oriental de Uruguay), etcétera. En la República Dominicana, las Constituciones de 1844 (artículo 98), febrero de 1854 (artículo 29), diciembre de 1854 (artículo 29), la de 1858 (artículo 76), 1865 (artículo 68), 1866 (artículo 52), 1874 (artículo 53), 1875 (artículo 53), 1877 (artículo 43), 1878 (artículo 57), 1924 (artículo 44), 1963 (artículo 123), 1994 (artículo 49) y, por último, la Constitución de 2010 (artículo 124). La fórmula del artículo 124 de la Constitución dominicana de 2010 expresaba que “El Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente”.

Por otra parte, la modalidad de reelección indefinida o sin límites a la cual se hace referencia como (1) del esquema, también ha sido utilizada en la República Dominicana. Vale destacar que esta modalidad

...conlleva una serie de ventajas para el ocupante del cargo según se ha observado en el caso de Estados Unidos. Entre las ventajas se han señalado: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masa; d) el partido en el poder, a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.¹⁹

Esta modalidad de reelección indefinida rigió en la República Dominicana, expresamente, en la Constitución de 1872 (artículo 29) y de 1966, y de manera indirecta (por no haberse dispuesto absolutamente nada concerniente a la reelección) en las Constituciones de la llamada “Era de Trujillo” de los años 1947, 1960 y 1961 y en la Constitución de 1966.

En lo concerniente a la modalidad de reelección por una sola vez sin posibilidad de regresar, podemos destacar las Constituciones que rigieron en la República Dominicana en los años 1879 (artículo 58), 1880 (artículo 44), 2002 (artículo 49), y 2015 (artículo 124). Este es el modelo estadouni-

¹⁹ *Idem.*

dense, el cual fue seguido por más de 150 años sin haber sido establecido de manera formal en la Constitución de ese país, pero que luego por medio de la enmienda XXII fue acogido como norma constitucional. La fórmula generalmente adoptada para establecer este tipo de reelección en la República Dominicana ha sido la siguiente:

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República.²⁰

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015

El 13 de junio de 2015, la Asamblea Nacional Revisora proclamó la nueva carta magna de la República Dominicana. La reforma constitucional tuvo como objeto modificar el modelo de reelección presidencial en el país, lo que generó un intenso debate, donde la ciudadanía se dividió en quienes se oponían a la misma y quienes la apoyaban. En ese sentido, cuatro temas rigieron la discusión pública sobre la reforma: 1) la necesidad del referendo aprobatorio; 2) el carácter de la ley de convocatoria; 3) la posibilidad de declarar inconstitucional la reforma, y 3) la posibilidad de presentar una acción de amparo contra la reforma constitucional.

De todos modos, lo que debe quedar claro sobre el objeto de la reforma es que la reelección presidencial indefinida —como, por ejemplo, el instaurado en la Constitución de 1966— contribuye a fomentar el hiperpresidencialismo, el personalismo y el clientelismo; y la prohibición absoluta de la reelección, como afirmó Alexander Hamilton en *El Federalista*, despoja a los ciudadanos la posibilidad de elegir a los representantes que están debidamente equipados para ejercer su labor, por haber ejecutado una buena función,²¹ aparte de que “con la prohibición de reelegir, desaparece la capacidad de premiar o de castigar la gestión de los gobiernos”, y, en palabras de Flavio Darío Espinal, pone “al país bajo la «presión institucional» de tener que producir constantemente líderes políticos con la estatura necesaria para ejercer tan importante y elevada posición gubernamental”.²²

²⁰ Constitución de la República Dominicana de 2002, artículo 49.

²¹ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, New York, Mentor, 1999, p. 407.

²² Flavio Darío Espinal, *op. cit.* en la nota 16, p. 311.

Es por lo anterior que la fórmula adoptada por el Constituyente de 2010 es preferible al reeleccionismo sin límites de la Constitución de 1966, pero, como bien ha advertido hace tiempo Espinal, presenta el inconveniente de que “quienes hayan ejercido la Presidencia del país se resistan a ceder espacio político a nuevos líderes ya que tendrán siempre la opción de optar de nuevo por el poder”, por lo que, para algunos, “una alternativa mejor podría ser consagrar que una persona no pueda ocupar la Presidencia del país por más de dos períodos, ya que esta fórmula permite que una persona pueda reelegirse si ha tenido una gestión exitosa, dándole continuidad a su gestión gubernamental sin que exista el riesgo de la perpetuación en el poder”, al tiempo que “fomenta... la renovación periódica del liderazgo político, ya que corta de raíz la posibilidad de que una persona pueda volver al poder una vez haya ejercido la Presidencia durante dos períodos constitucionales”.²³

Este fue el modelo adoptado por la reforma constitucional de 2015, dos periodos consecutivos, y nunca jamás. De esa manera, el actual artículo 124 reza así:

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República.

Asimismo, fue sumamente positivo que se incluyera el siguiente transitorio, en aras de limitar el posible continuismo del actual presidente de la República:

En el caso de que el Presidente de la República correspondiente al período constitucional 2012-2016 sea candidato al mismo cargo para el período constitucional 2016-2020, no podrá presentarse para el siguiente período ni a ningún otro período, así como tampoco a la Vicepresidencia de la República.

Ahora bien, al margen de las virtudes y defectos de cada modelo de elección presidencial, es clave poder entender a cabalidad el marco jurídico de una reforma constitucional tendente al restablecimiento de la reelección presidencial en cualquiera de sus variantes, pues ello evita malentendidos casuales o deliberados, que tarde o temprano contribuyen a que la verdad

²³ *Idem.*

jurídica se disuelva en una Torre de Babel de lenguas incomprensibles entre sí y confusas.

La belleza, la bondad y la virtud del mecanismo de reforma constitucional establecido por el constituyente es que éste ha querido dotar a los dominicanos de una Constitución rígida, lo que significa no tanto que no pueda ser cambiada, sino que sólo puede ser cambiada cumpliendo con una serie de formas previstas y determinadas con antelación. En otras palabras, como afirma Elisabeth Zoller, “una Constitución rígida no es una Constitución inmutable, sino que es una Constitución fija”.²⁴ Sigue aquí el constituyente dominicano al francés de 1791, para quien “la nación francesa tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución”, todo ello en el entendido de que una Constitución inmutable no es una Constitución de la libertad, y de que es tan nociva como una Constitución que se modifique tan fácilmente como una ley ordinaria. Veamos entonces las respuestas que ofrece la Constitución a las discusiones que lideraron la opinión pública.

1. *¿Es necesario el referendo?*

Lo primero que hay que decir es que, a la luz del artículo 210 de la Constitución, no se requiere un referendo para consultar al pueblo sobre la necesidad de una reforma para la reelección. Ello es totalmente opcional y a discreción de los poderes políticos. Lógicamente, si se efectúa tal referendo, el cual requiere previa aprobación congresual de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras (artículo 210.2), el resultado es vinculante para dichos poderes: si el pueblo mayoritariamente dice que sí a la reforma planteada, entonces el Congreso Nacional se vería constreñido a hacer la reforma aprobada popularmente. Y es que “cuando el pueblo habla, no aconseja, ni sugiere, ni recomienda: decide”,²⁵ en el sentido estipulado por el artículo 22.2 de la Constitución.

Pero, desde la óptica estrictamente jurídica, la reforma puede hacerse perfectamente sin consulta popular previa. Esta reforma entraría en vigor sin necesidad de un referendo aprobatorio, pues el artículo 272 de la Constitución, cuando establece la lista de materias sujetas a dicho referendo, se refiere a los títulos de la Constitución cuya reforma sí obliga a referendo aprobatorio posterior, no encontrándose entre esos títulos el concerniente

²⁴ Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, París, PUF, 1998, p. 75.

²⁵ Antonio Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, vol. I, Madrid, Átomo Ediciones, 1986, p. 122.

al Poder Ejecutivo, en el cual precisamente se dispone la prohibición de la reelección presidencial consecutiva. En este sentido, al igual que ocurre con las materias reservadas a una ley orgánica, hay que interpretar restrictiva y limitativamente el referido texto constitucional, ya que de lo contrario, en la práctica, el poder constituyente constituido de las cámaras legislativas sólo podría actuar sujeto a referendo popular aprobatorio posterior, ya que casi todos los temas, de una manera u otra, resultarían estar vinculados a las materias consignadas en el referido artículo 272. De todos modos, si se entiende que es exigible este referendo, no se requiere ley previa que lo regule, pues los textos constitucionales que lo consagran son autoejecutorios y de eficacia directa e inmediata.

2. *El carácter de la Ley de Convocatoria*

Un aspecto que ocupó primordialmente la atención de políticos, juristas, medios y opinión pública en República Dominicana: si se requiere una ley orgánica para declarar la necesidad de la reforma constitucional. En este sentido, resulta claro que el artículo 112 de la Constitución²⁶ no incluye expresamente a esta ley entre aquellas sujetas a la mayoría orgánica de las 2/3 partes de los votos. Es más, como lo ha revelado uno de los juristas que mejor conoce los trabajos preparatorios de la reforma constitucional que desembocó en la vigente Constitución de 2010, Josué Fiallo, y como se puede constatar en las actas de la asamblea revisora donde se aprobó la mayoría necesaria para aprobar la Ley que declara la necesidad de la reforma constitucional, en primera lectura se aprobó que fueran 2/3 partes de los presentes;²⁷ en segunda lectura, se aprobó eliminar la mayoría de 2/3 partes,²⁸ y, finalmente, en la sesión del 26 de enero de 2010 se votó nuevamente el texto completo.²⁹ Como bien establece Fiallo, “de lo anterior

²⁶ “Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras” (artículo 112 constitucional).

²⁷ Acta 37 del 29 de julio, página 28, votación No. 006, con 134 votos a favor y 23 no, de 157 asambleístas presentes.

²⁸ Acta 49 del 6 de octubre, páginas 34 y siguientes, votación No. 001, con 110 votos a favor y 17 no, de 127 asambleístas presentes.

²⁹ Acta 59 del 10 de enero de 2010, página 209.

se desprende que el constituyente decidió que la ley que declare la necesidad de la reforma constitucional no sea aprobada por las cámaras con 2/3 de los votos de los presentes en la sesión de discusión”, por lo que “aplica la mayoría ordinaria”.³⁰

En adición, obviamente, esta ley no versa sobre los procedimientos constitucionales a los que se refiere el artículo 189 de la Constitución,³¹ que son aquellos atinentes a los procesos de garantías fundamentales (amparo, hábeas corpus, hábeas data) y a la regulación de las competencias del Tribunal Constitucional consagradas en el artículo 185, por lo que no podría enmarcarse en el listado de las materias reservadas a una ley orgánica.

A continuación, un breve análisis histórico que esclarece aún más el carácter de la Ley de Convocatoria. El artículo 270 de la Constitución de 2010 se remonta al artículo 116 de la Constitución de 1966; ese artículo se refiere a una ley que declarará la necesidad de la reforma sin precisar mayoría, por lo que se supone rige la ordinaria, es decir, la mitad más uno de los legisladores presentes. En contraste con la Constitución de 1966; en las Constituciones de 1959 (artículo 115), 1960 (artículo 115), 1961 (artículo 112), 1962 (artículo 113) y 1963 (artículo 174) el constituyente fue muy claro al establecer expresamente que esa ley requería el voto de “la mayoría de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara”, que es una mayoría mucho más agravada incluso que la exigida en la actualidad por el artículo 112 de la Constitución de 2010 para las leyes orgánicas. Sin embargo, el artículo 116 de la Constitución de 1966, que lee igual que el artículo 117 de las Constituciones de 1994 y 2002 y casi igual que el 270 de la Constitución de 2010, suprime la mayoría agravada que aparecía en las Constituciones de 1959, 1960, 1961, 1962 y 1963, y tan sólo establece que la necesidad de la reforma se declarará por ley.

Es precisamente esta historia constitucional la que lleva a la Suprema Corte de Justicia en enero de 2002 a establecer que

...la referida ley que declara la necesidad de la reforma es una norma jurídica de carácter adjetivo susceptible de ser atacada por una acción directa de inconstitucionalidad, que difiere de las demás leyes votadas por el Congreso Nacional, únicamente, en que debe ser propuesta con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una y otra Cámara, o sometida por el Poder Ejecutivo, y en que no podrá ser observada por éste.³²

³⁰ Josué Fiallo, serie de *tweets* del 3 de mayo de 2015.

³¹ “La ley regulará los procedimientos constitucionales y lo relativo a la organización y al funcionamiento del Tribunal Constitucional” (artículo 189 constitucional).

³² S.C.J. Sentencia del 3 de enero de 2002. B.J. No. 1094.

No refiriéndose los jueces supremos en ningún momento a ninguna mayoría agravada para aprobar esa ley. En 2010, el constituyente rechazó expresamente retornar al modelo de la mayoría agravada para la ley que declara la necesidad de la reforma de las Constituciones del periodo 1959-1966 y conservó el modelo de mayoría ordinaria instaurado por la Constitución de 1966, por lo que es obvio que se trata de una norma que no requiere ningún tipo de mayoría calificada.

Finalmente, debemos resaltar un aspecto nodal: las materias sujetas a ley orgánica deben interpretarse restrictivamente, pues de lo contrario, y como bien ha establecido el Tribunal Constitucional español, se “podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado”.³³

3. *Control de constitucionalidad de la reforma constitucional*

Tanto la ley que declara la necesidad de la reforma como la propia Constitución reformada pueden ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por vicios de forma. Esta impugnación podría proceder también por razones sustanciales si, por ejemplo, se restablece la reelección presidencial indefinida, la cual vulneraría el principio republicano que forma parte de la cláusula de intangibilidad (artículo 268).³⁴ La Suprema Corte de Justicia no ha admitido, sin embargo, que se pueda cuestionar la Constitución reformada, tanto en la Sentencia 1 del 7 de agosto de 2002³⁵ como en la Sentencia del 19 de mayo de 2010:

³³ T.C.E. STC 005/1981 del 13 de febrero de 1981 (*B.O.E* núm. 47, de 24 de febrero de 1981).

³⁴ “*Ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo*” (artículo 268 constitucional).

³⁵ “[L]a Constitución de la República, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, constituida en Asamblea Revisora de la Constitución, el 25 de julio del 2002, no sería susceptible ya de ser anulada por la Suprema Corte de Justicia, tomando como fundamento la alegada irregularidad del procedimiento de reforma llevado a cabo en la fase concerniente a la ley de convocatoria, ya que, admitir esa posibilidad equivaldría, primero, a subordinar la Constitución a los poderes que de ella dimanar y regula, con el consiguiente abatimiento del principio de la supremacía de la Constitución, sostenido y defendido por esta Suprema Corte de Justicia, en su rol de tribunal constitucional, y segundo, desconocer las disposiciones del artículo 120 de la Constitución, que consagra una prohibición radical y absoluta en el sentido de que la reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares” (S.C.J. Sentencia 1 del 7 de agosto de 2002. B.J. 1101).

[L]a Constitución de la República, una vez proclamada por la Asamblea Nacional, momento a partir del cual entra en vigencia, no puede ser declarada inconstitucional, lo que no impide que sus disposiciones puedan tener efecto retroactivo y alterar o afectar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, pudiendo incluso ser contraria a otro texto constitucional que haya estado vigente anteriormente (S.C.J. sentencia del 19 de mayo de 2010. B. J. 1194).

En el caso de la cláusula pétrea, algunos niegan todo valor vinculante al artículo 268, que establece que no podrá modificarse la forma de gobierno. Sobre este aspecto es importante señalar que una de las características de un Estado con Constitución normativa, es decir, con una Constitución que se autorreconoce y proclama “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”, como lo hace la Constitución dominicana en su artículo 6o., es que todos los poderes públicos, incluyendo el propio poder de reforma constitucional, están sujetos al respeto a la Constitución. Y es que a un Estado constitucional de derecho repugna todo poder ilimitado, pues, como afirma Lord Acton, el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. En el caso del poder de reforma o revisión constitucional, no estamos en presencia de un omnímodo poder constituyente originario que antecede a la Constitución, sino que se trata de un poder, que al igual que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es poder constituido, que debe su condición a la Constitución misma, y que solo puede actuar válidamente cuando lo hace de conformidad con los preceptos constitucionales.

Ahora bien, lo que sí es totalmente improcedente e infundado son los amparos interpuestos por particulares contra la eventual reforma, pues no hay tal “derecho fundamental” a que la Constitución no se reforme. Tampoco procedería, en principio, una consulta sobre la reforma al Tribunal Constitucional, ya que la normativa vigente tan sólo contempla el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales.

V. CONCLUSIÓN

Consideramos que tanto la prohibición de la reelección presidencial consecutiva, modelo que regía en la Constitución de 2010, como la fórmula de que una persona no pueda ocupar la Presidencia del país por más de dos periodos, consagrada en la reforma constitucional del 13 de junio de 2015, contribuyen no sólo a la alternabilidad democrática, sino también a la limitación del poder absoluto, elemento indispensable para la democracia.

El presidente Luis Abinader (2020-2024), quien se ha repostulado a un segundo mandato bajo la Constitución vigente, y quien según la mayoría de las encuestas se perfila como ganador en la primera (19 de mayo de 2024) o segunda vuelta electoral (30 de junio de 2024), ha prometido promover una reforma constitucional para consolidar la independencia del Ministerio Público y “blindar la Constitución” ante coyunturales reformas. Aunque dicha reforma no luce necesaria, pues el estatuto legal y constitucional del Ministerio Público garantiza efectivamente su independencia, al extremo de que el mismo Abinader se enorgullece de haber promovido la designación y funcionamiento de un Ministerio Público independiente, como tampoco se hace preciso reformar la Constitución para volverla más rígida, ya que el actual mecanismo de reforma es lo suficientemente agravado para imposibilitar reformas de mero oportunismo político, no hay dudas que si Abinader y su partido logran una supermayoría congresual, como se avizora según la mayoría de las encuestas, posiblemente se abra la posibilidad de tal reforma.³⁶ Llegado ese momento, y a pesar de que Abinader ha declarado que no se tocaría el tema de la reelección, es muy probable, Dios no lo quiera, que el eterno tema en la historia constitucional dominicana de la reelección presidencial aflore, con todos sus amenazantes fantasmas, de nuevo.

³⁶ Balbiery Rosario, “Propuestas de Abinader para un segundo mandato: reforma constitucional y acuerdo nacional”, disponible en: <https://www.diariolibre.com/politica/par-ti-dos/2024/04/10/propuestas-luis-abinader-reforma-constitucional-y-acuerdo-nacional/2670034> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

REELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN URUGUAY

Eduardo G. ESTEVA GALLICCHIO

SUMARIO: I. *Reseña histórica*. II. *La Constitución vigente*. III. *Acontecimientos posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1967*. IV. *Conclusiones*.

I. RESEÑA HISTÓRICA

1. *El periodo artiguista*

El pensamiento del fundador de la nacionalidad uruguaya, el general José Artigas, se extrae de diversos documentos de su inspiración, entre ellos las Instrucciones dadas por los Pueblos Orientales a sus representantes para la Soberana Asamblea Constituyente, el 5 de abril de 1813;¹ las Instrucciones dadas por el Pueblo de San Fernando de Maldonado a su Diputado Dámaso Antonio Larrañaga de 8 de julio de 1813² y el Plan de una Constitución Liberal Federativa para las Provincias de la América del Sur de 1813.³

Surge del contexto de los referidos documentos, como solución de principio, la afirmación de la indispensable alternancia del titular del Ejecutivo y del último, la interdicción absoluta de la posibilidad de reelección: “sin que por ningún pretexto o causa sea reelegido”.

¹ Instrucción 14: “Que el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas se compondrá de un solo individuo, ejerciendo éste su oficio por el término de un año, debiendo ser elegido por los Pueblos...”. Véase Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Industria Gráfica Nuevo Siglo 1993, t. I, p. 145.

² Instrucción 10: “Que el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas, se componga de un Presidente ejerciendo su oficio por el término de dos años...”. *Ibidem*, p. 52.

³ “Artículo 40. El Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas se compondrá de un Presidente. El ejercerá su oficio durante el término de dos años, debiendo ser removido en el término preciso, sin que por ningún pretexto o causa sea reelegido”. *Ibidem*, p. 161.

2. *La llamada pre-Constitución nacional o Constitución flexible que rigió en la Provincia Oriental del Río de la Plata desde 1825*

La Ley del 3 de setiembre de 1825 dispuso que "...el Gobernador y Capitán General de la Provincia dure en este cargo tres años y que la legislatura de la época en que termine su mandato resuelva sobre la reelección".⁴ La opción por diferir el pronunciamiento respecto de la reelección se explica por las especiales circunstancias que atravesaba a la sazón la Provincia Oriental.

3. *La Constitución de 1830*

Fue la primera Constitución codificada de la República Oriental del Uruguay como Estado independiente.

Surge del procedimiento de elaboración del texto constitucional que el constituyente Jaime Zudañez⁵ propuso "...que el Presidente durase solo tres años, fundándose en que era un empleo del cual se había abusado en muchas partes, y que había causado trastornos a las Repúblicas, y que al mismo tiempo se daba lugar a las esperanzas de los aspirantes legales, a fin de que se mantuviesen sumisos a la ley".⁶ Por su parte, el constituyente Santiago Vázquez consideró "que sancionado el término de tres años, para la duración de las Cámaras, si se señalase el mismo para el Poder Ejecutivo sería un nuevo motivo para empeñar su influencia en aquellas..."⁷

Puesto a votación, fue aprobado el texto del artículo 75: "Las funciones del Presidente durarán por cuatro años; y no podrá ser reelegido sin que medie otro tanto tiempo entre su cese y la reelección".

Se adoptó así el principio que va a caracterizar al derecho constitucional uruguayo: vedar la reelección inmediata o consecutiva del titular del

⁴ *Ibidem*, p. 323.

⁵ Zudañez, natural de Chuquisaca, tuvo una destacada actuación en la Comisión de Constitución de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de 1829-1830; fue, según las opiniones más recibidas, autor del Manifiesto de la Asamblea General Constituyente a los Pueblos, y uno de los tres tópicos en que quedaron registradas sus opiniones en el pleno de la Asamblea fue precisamente el de la duración del periodo presidencial. *Cfr.* Héctor Gros Espiell, "Jaime Zudañez y la Constitución de 1830", en *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranusi, 1998, pp. 183-185.

⁶ *Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado*, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1897, t. II, p. 91.

⁷ *Idem*.

Poder Ejecutivo, pero admitir la posibilidad de reelección una vez transcurrido el término constitucionalmente establecido. De ello fueron ejemplos las presidencias del general Fructuoso Rivera (1830-1834 y 1839-1843).

En la segunda década del siglo XX, concretamente a partir del 1913,⁸ fueron expuestas las ideas en materia de reforma constitucional de José Batlle y Ordóñez, que en representación del Partido Colorado ejerció la Presidencia de la República en dos periodos (1903-1907 y 1911-1915).

Dichas ideas de sustitución del órgano unipersonal Presidencia de la República por un órgano pluripersonal, la Junta Nacional de Gobierno, de nueve miembros, se concretaron en el Proyecto de Constitución aprobado por la Convención del Partido Colorado el 25 de mayo de 1916, cuyo artículo 76 estableció que

...los ciudadanos que hayan ejercido el cargo de miembros de la Junta de Gobierno estarán inhabilitados para volver a ejercerlo mientras no haya transcurrido un período de gobierno entre la terminación de su anterior mandato y el comienzo del nuevo. Se entiende por período de gobierno el que transcurre desde el 1.º de Marzo inclusive de un año hasta el 1.º de enero exclusive del año siguiente. Exceptuase de la disposición del inciso primero el caso en que un miembro de la Junta haya sido elegido por un período complementario no mayor de un año.⁹

Mediante la determinación del breve periodo de gobierno se facilitaba, pues, acorde a la concepción batllista, la eventual reelección no sucesiva de los miembros del órgano Ejecutivo unipersonal, designado políticamente como colegiado.

4. *La Constitución de 1918*

Esta Constitución, que resultó de un pacto celebrado entre el sector batllista del Partido Colorado y algunos sectores del Partido Nacional, implicó múltiples innovaciones en lo referente a la organización del Poder Ejecutivo, al instituir un Poder Ejecutivo bicéfalo,¹⁰ confiado a un órgano uniperso-

⁸ “Apuntes sobre reforma constitucional”, *El Día*, 4 de marzo de 1913. Véase Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Industria Gráfica Nuevo Siglo, 1994, t. II, p. 103.

⁹ *Ibidem*, p. 115.

¹⁰ Héctor Gros Espiell y Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Constituciones iberoamericanas/Uruguay*, México, UNAM, 2005, pp. 59 y ss.; véase también Eduardo G. Esteva Gallicchio,

nal, la Presidencia de la República, y a un órgano pluripersonal, el Consejo Nacional de Administración.

Durante el debate en la Comisión de Constitución de la H. Convención Nacional Constituyente se expusieron, en un momento en que la principal figura política de la República era José Batlle y Ordóñez, las siguientes posiciones:

- a) *Admisión de la posibilidad de reelección ilimitada.* Argumentación del constituyente Carlos M. Prando: “el principio de la no reelección es antidemocrático... los hombres de Gobierno no abundan en forma tal que se pueda prescindir de los ya experimentados en el manejo de la cosa pública...”.¹¹
- b) *Exigencia de tres cuartas partes de votos para la reelección.* Propuesta de Pedro Manini Ríos.¹²
- c) *Posibilidad de reelección, pero después de un periodo o intervalo.* Hipólito Gallinal expresó “que no comparte los criterios extremos”, proporcionando ejemplos de reelecciones no sucesivas que fueron convenientes,¹³ José P. Massera se adhirió a esta fórmula,¹⁴ y Martín C. Martínez se pronunció por la admisión de la reelección: “quienes lleguen al Poder, buscarán la manera de forzar la puerta yendo al ataque directo de la prescripción constitucional, o a procurar, desde lo alto, la reforma de la Constitución con el trastorno consiguiente”.¹⁵
- d) *Reelección tras dos periodos, es decir, ocho años desde el cese.* Propuesta conciliatoria del constituyente Rosalío Rodríguez: “dos periodos completos de intervalo entre su mandato y la nueva designación, considerando que será difícil, sino imposible, conservar pasados ocho años, el poder necesario para imponer una reelección”.¹⁶
- e) *Interdicción absoluta de la reelección.* Opiniones de Alfredo Vásquez Acevedo, que reitera el texto del artículo 73 de su proyecto de Constitución: “El Presidente no podrá ser jamás reelegido, cualquiera que sea el tiempo que haya transcurrido desde su cese. El Vicepresidente

Lecciones de derecho constitucional 2o. / *Historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1993, t. I, pp. 125 y ss.

¹¹ *H. Convención N. Constituyente de la República Oriental del Uruguay. Actas de la Comisión de Constitución (1916-1917)*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1918, p. 40.

¹² *Ibidem*, p. 39.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

que llegare a ocupar la Presidencia no podrá ser designado para la primera Presidencia que deba elegirse después de la terminación de su mandato”.¹⁷ De Wáshington Beltrán, que sostuvo: “El ciudadano ungido con la magistratura suprema debe ir al Poder con la seguridad absoluta de que no le será posible volver a ocuparla”.¹⁸ Por su parte, Juan Blengio Roca argumentó que “ha habido fideicomisos del poder para entregarlo luego el fideicomisario a su antecesor”;¹⁹ y concluyó que “el ciudadano electo Presidente debe saber, desde luego, que no volverá a ejercer el cargo, y preocuparse, por lo tanto, en el período, de dejar su nombre bien parado, a fin de que pase a la historia honrosamente”.²⁰

- f) *Necesidad de definir previamente las competencias del presidente de la República.* Argumentación de Emilio Frugoni, seguramente tomando en consideración la inminente institucionalización de dos órganos jerarcas del Poder Ejecutivo con diferentes atribuciones.²¹

En definitiva, el texto constitucional de 1918 que consagró el Poder Ejecutivo bicéfalo quedó redactado así:

Respecto del presidente de la República, según el artículo 73:

Las funciones de Presidente durarán cuatro años y no podrá ser reelecto, ni ocupar la Presidencia durante un interinato o período complementario, sin que medien ocho años entre su cese y la reelección. La misma disposición es aplicable al Presidente elegido por el período complementario, cuando hubiese desempeñado la Presidencia por más de un año.²²

En lo que atañe a los consejeros nacionales de administración, conforme al artículo 85, “Los Consejeros durarán seis años en el ejercicio de sus funciones, debiendo renovarse por terceras partes cada bienio...”, y según el artículo 88, “Nadie puede volver a ejercer las funciones de Consejero sin que hayan transcurrido dos años desde su cese.” Otra previsión clave en la

¹⁷ *Ibidem*, p. 39.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 40.

²¹ *Idem*.

²² Para el periodo complementario, regía el artículo 76: “En caso de quedar vacante la Presidencia de la República, la Asamblea General será convocada para elegir, a mayoría absoluta de votos, la persona que debe desempeñarla hasta el 1o. de Marzo siguiente a las más próximas elecciones de miembros del Consejo, en cuyo acto deberá elegirse el nuevo Presidente de la República”.

materia era la del artículo 83: “No puede ser electo Consejero por elección popular el Presidente de la República, si no ha cesado en su cargo seis meses antes de la elección”.

Vigente esta Constitución, el señor José Batlle y Ordóñez fue presidente del Consejo Nacional de Administración en los años 1921 y 1927.

5. *Las Constituciones de 1934 y de 1942*

Estas Constituciones fueron el resultado de los golpes de Estado del 31 de marzo de 1933 y del 21 de febrero de 1942,²³ por lo que, obviamente, no fueron seguidos los procedimientos que para su reforma previeron respectivamente las Constituciones de 1918 y de 1934.

En ambas, el texto relativo a la reelección del presidente de la República fue sustancialmente coincidente (artículos 150 de 1934 y 149 de 1942). Decía:

El Presidente y el Vicepresidente durarán cuatro años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cuatro años desde la fecha de su cese. Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia, y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.

El Vicepresidente que hubiese desempeñado durante más de un año la Presidencia, por vacancia definitiva de este cargo, no podrá volver a ocupar éste ni aquél, sin que hubiese transcurrido el mismo plazo establecido en el inciso anterior.

Tampoco podrá ser elegido Presidente el Vice que estuviera en ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.

6. *La Constitución de 1952*

Esta Constitución instituyó como órgano jerarca del Poder Ejecutivo el Consejo Nacional de Gobierno, integrado por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, conjuntamente con doble número de suplentes, por el término de cuatro años.²⁴

²³ Se ha debatido en Uruguay si en el caso de la de 1942 no correspondería propiamente designarla como las reformas (en vez de Constitución) de 1942.

²⁴ Artículo 150.

A diferencia de la Constitución de 1918, nos hallamos, pues, ante el llamado en términos políticos,²⁵ “ejecutivo colegiado integral”.

Según el artículo 153:

Los Consejeros Nacionales no podrán ser reelectos sin que medie un período entre su cese y la fecha en que deban tomar nuevamente posesión de sus cargos.

Se considerarán incluidos en esta prohibición, los suplentes que hayan ejercido funciones en reemplazo de los titulares, por más de un año, continuo o discontinuo.

II. LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

En lo que atañe a la organización del Poder Ejecutivo, se restableció una fórmula similar a la de las Constituciones de 1934 y de 1942.

Al respecto, es menester tener presente que según la Constitución de 1967 (con vigencia interrumpida durante el periodo *de facto* entre el 27 de junio de 1973 y el 1o. de marzo de 1985), el órgano Poder Ejecutivo es pluripersonal, al ser ejercido por el presidente de la República en acuerdo con el o los ministros respectivos o con el Consejo de Ministros;²⁶ en tanto que el órgano Presidencia de la República o Jefatura del Estado es unipersonal.²⁷

Desde la reforma constitucional parcial en vigor a partir de 1997, el presidente de la República es electo directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes, con base en candidaturas únicas por partido político.²⁸

Respecto de la eventual reelección del presidente de la República, los principales textos aplicables son:

Artículo 152. El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.

²⁵ Jurídicamente es un órgano pluripersonal.

²⁶ “Artículo 149. El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes”.

²⁷ Ejemplos, artículos 159, 174, etcétera.

²⁸ Artículo 151 de la Constitución.

El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva²⁹ por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero.

Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.

La Constitución uruguaya no regula expresamente prohibiciones que alcancen a la o al cónyuge del presidente en ejercicio.

III. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967

1. *Proyecto de reforma constitucional plebiscitado en noviembre de 1971*

En el marco de una compleja situación política que atravesaba Uruguay, fue planteada la reelección inmediata del presidente de la República en ejercicio, Jorge Pacheco Areco, que siendo vicepresidente asumió por fallecimiento del presidente general Óscar D. Gestido en diciembre de 1967, debiendo cesar por imperativo constitucional el 1.º de marzo de 1972.

Según el exordio del artículo 331 de la carta, ésta puede ser reformada total o parcialmente.

²⁹ Interesan asimismo los siguientes artículos, con los textos dados por la reforma constitucional parcial en vigor desde 1997:

“Artículo 153. En caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, o en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquéllos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo que reuniese esas calidades, si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente”.

“Artículo 155. En caso de renuncia, incapacidad permanente o muerte del Presidente y el Vicepresidente electos antes de tomar posesión de los cargos, desempeñarán la Presidencia y la Vicepresidencia respectivamente, el primer y el segundo titular de la lista más votada a la Cámara de Senadores, del partido político por el cual fueron electos el Presidente y el Vicepresidente, siempre que reúnan las calidades exigidas por el artículo 151, no estuviesen impedidos por lo dispuesto por el artículo 152 y ejercieran el cargo de Senador.

En su defecto, desempeñarán dichos cargos, los demás titulares por el orden de su ubicación en la misma lista en el ejercicio del cargo de Senador, que reuniesen esas calidades si no tuviesen dichos impedimentos”.

Con base en ello, fue elaborado, por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscriptos³⁰ un proyecto de reforma constitucional que modificaba al artículo 152, para posibilitar la reelección inmediata del presidente en ejercicio.

El texto del proyecto establecía: “El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones y podrán ser inmediatamente reelectos por una sola vez”.

Y dado lo previsto por la oración final del literal E del artículo 331,³¹ fue plebiscitado en forma simultánea a las más próximas elecciones, celebradas en noviembre de 1971, en las que se votaron candidaturas por el sistema proyectado y por el vigente.

El presidente Pacheco Areco debió ser un “candidato mudo” a la reelección, en virtud de lo preceptuado por el artículo 77-5 de la Constitución.³²

El proyecto de marras no obtuvo en el plebiscito de ratificación la mayoría constitucionalmente requerida,³³ que ascendía a 832,060 votos por sí, y solo obtuvo 491,680 adhesiones.³⁴

2. *Proyecto de Constitución del gobierno de facto plebiscitado y rechazado por el Cuerpo Electoral en 1980*

Procuró modificar el artículo 152 disminuyendo las inhibiciones para ser electos quienes estuvieran en ejercicio de la Presidencia de la República en los tres meses anteriores a la elección. Sin embargo, conservó la solución tradicional del derecho constitucional uruguayo de vedar la reelección inmediata.

³⁰ Constitución, artículo 331, lit. A).

³¹ Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

³² “El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral”.

³³ Artículo 331-literal B, inciso 2: “Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por «SI» la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional”.

³⁴ Julio T. Fabregat, *Elecciones uruguayas*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1972, pp. 15-17.

El proyecto³⁵ fue rechazado por el cuerpo electoral en noviembre de 1980.

3. *Los fallidos planteos reeleccionistas inmediatos a partir de 2005*

Como es sabido, el 1o. de marzo de 2005 asumió la Presidencia de la República el doctor Tabaré Vázquez, candidato del Partido Frente Amplio.

Rápidamente comenzaron a expresarse opiniones a favor de una reforma constitucional que posibilitara su reelección inmediata.

Se llegó a elaborar, en enero de 2008, un anteproyecto en tal sentido,³⁶ cuya autoría correspondió al profesor de derecho constitucional de la Universidad de la República y senador por el Partido Socialista, integrante del Frente Amplio, José Korzeniak Fuks.

Se abrió una cuenta en Facebook; el 27 de octubre de 2008 se anunció el comienzo de la recolección de firmas en pro de la reelección.

Sin embargo, el presidente de la República en ejercicio se manifestó en todo momento contrario a dicha posibilidad, la que en definitiva no se concretó.

4. *La reelección no inmediata en la práctica constitucional vigente*

Restablecida la vigencia de la Constitución de 1967, fue electo presidente de la República el doctor Julio María Sanguinetti, en dos oportuni-

³⁵ “Artículo 68. El Presidente y Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones del inciso siguiente.

El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de la mitad del período de gobierno, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero”.

Este proyecto suprimía el inciso final: “Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección”. Anteproyecto de Constitución de la República preparado por el Consejo de Estado, artículo 68, p. 9 y Texto del Proyecto de Constitución aprobado “Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente”, Montevideo, República Oriental del Uruguay, 1980, p. 170.

³⁶ Disponible en: <http://www.espectador.com/politica/112622/korzeniak-propone-reeleccion-de-vazquez> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

dades, y desempeñó el cargo por los períodos 1.º de marzo de 1985 a 28 de febrero de 1990 y 1.º de marzo de 1995 a 29 de febrero de 2000.

Por su parte, el doctor Tabaré Vázquez fue electo como titular de la Presidencia de la República, por segunda vez, en 2014. Por tanto, fue presidente de la República en los períodos 1.º de marzo de 2005 al 28 de febrero de 2010 y 1.º de marzo de 2015 al 28 de febrero de 2020.

5. *La reelección inmediata en la opinión del presidente de la República en ejercicio*

El presidente en ejercicio desde el 1.º de marzo de 2020, doctor Luis Lacalle Pou, ha expresado que admitiría una fórmula de reelección inmediata, pero por única vez, si se reformara la Constitución, pero para el futuro. Sus palabras fueron: “Yo soy reeleccionista. Creo en la reelección. No estoy de acuerdo con hacerlo ahora, pero conceptualmente soy reeleccionista. Dos períodos y afuera y bailando, pero no es una discusión para ahora del país”.³⁷

IV. CONCLUSIONES

- 1) Con base en las ideas del fundador de la nacionalidad uruguaya, el general José Artigas, las Constituciones uruguayas han desestimado la posibilidad de reelección indefinida o ilimitada del presidente de la República.
- 2) La fórmula uruguaya ha sido, desde la entrada en vigor en 1830 de la primera Constitución codificada y rígida, admitir la reelección del presidente de la República, pero no en forma consecutiva o inmediata.
- 3) La solución de reelección alterna del presidente de la República ha presentado matices que oscilaron entre el transcurso de un periodo gubernamental o una cantidad de años equivalente (Constituciones de 1830, de 1934 y de 1942 cuatro años; Constitución de 1967, cinco años) o dos periodos (Constitución de 1918, ocho años).
- 4) La peculiar forma de organización del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1918 (bicéfalo, coexistiendo el órgano unipersonal Presi-

³⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19-IV-2022, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/que-respondio-luis-lacalle-pou-al-ser-consultado-por-la-reeleccion-presidencial-nid19042022/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

dencia de la República y el órgano pluripersonal Consejo Nacional de Administración) explican la disminución a dos años del periodo para la eventual reelección de los consejeros nacionales de administración.

- 5) En el caso del Poder Ejecutivo pluripersonal integral, llamado políticamente “colegiado”, consagrado por la Constitución de 1952, se reiteró para los consejeros nacionales de gobierno la solución tradicional: posibilidad de reelección después de transcurrir un periodo de cuatro años.
- 6) La fórmula uruguaya se ha fundamentado tradicionalmente en la adopción por la nación de la forma democrática republicana de gobierno³⁸ y en la consideración del principio de alternancia de los ciudadanos que desempeñen la Presidencia de la República, como un elemento configurador de la democracia.³⁹
- 7) La Constitución uruguaya admite su reforma total o parcial, y no contiene ninguna cláusula pétrea que impida el establecimiento de otra fórmula (por ejemplo, reelección sucesiva, indefinida o ilimitada; abierta o cerrada).⁴⁰
- 8) Es posible afirmar que, hasta el presente, la convicción colectiva de la ciudadanía es contraria a la posibilidad de reelección sucesiva o inmediata del presidente de la República. Ello es relevante porque, en Uruguay, toda reforma constitucional requiere el sometimiento a plebiscito de ratificación, en el que el proyecto debe, para ser aprobado, lograr las mayorías constitucionalmente requeridas.

Constitución, artículo 331:

La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

³⁸ Constitución vigente, artículo 82: “La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”.

³⁹ Son interesantes las reflexiones de Dieter Nohlen, que difieren de lo considerado en Uruguay, en *La reelección*. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Reeleccion.htm (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴⁰ Sobre el aspecto conceptual, *cfr.* Mario D. Serrafiero, *Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual*, comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 25 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.ancmyb.org.ar/user/files/05%20Serrafiero.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por “SÍ” la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por “Sí” o por “No” y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieran sido presentados con seis meses de anticipación —por lo menos— a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

- 9) No ha afectado dicha convicción colectiva la circunstancia de haberse optado por una organización del Poder Ejecutivo total o parcialmente pluripersonal, ni la fórmula, según las opiniones doctrinales, básicamente parlamentaria —en aparente proceso de desconstitucionalización— resultante de los artículos 147 y 148 de la Constitución o semipresidencial,⁴¹
- 10) No ha existido en Uruguay, a diferencia de lo acaecido en otros Estados, invocación respecto de la solución constitucional en materia de reelección, de los textos tanto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como⁴² de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁴³ del Pacto Internacional de Naciones Unidas

⁴¹ Héctor Gros Espiell, “Uruguay: ¿presidencialismo o parlamentarismo?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 7, julio-diciembre, 2002, UNAM, pp. 87 y ss.

⁴² “Artículo XX. 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”.

⁴³ “Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

sobre Derechos Civiles y Políticos⁴⁴ o de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁵

- 11) Los textos de los instrumentos internacionales mencionados podrían generar análisis de interés, para el caso de contrastarse con ellos una eventual reforma constitucional que prohíba absolutamente la reelección, en virtud de lo dispuesto por el Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 23, par. 1-c (derecho y oportunidad de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país) y par. 2: taxatividad de las causales o motivos de restricción.

Es indispensable tener presente, al respecto, los argumentos de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expuestos en la Opinión Consultiva OC 28/21, del 7 de junio de 2021.⁴⁶

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

⁴⁴ “Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o., y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

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

⁴⁵ “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”.

⁴⁶ Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

EL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA COMO CLÁUSULA PÉTREA EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA Y SU MUTACIÓN DISPUESTA POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL*

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *El principio de la alternabilidad republicana frente al continuismo como cláusula constitucional pétrea.* II. *La consecuencia del principio de la alternabilidad republicana: las limitaciones a la reelección.* III. *El comienzo del proceso de mutación constitucional: la despetrificación del principio de la alternabilidad republicana para justificar la reelección ilimitada.* IV. *El intento de reforma constitucional de 2007 para establecer la reelección presidencial indefinida y su rechazo popular.* V. *La enmienda constitucional de 2009 que establece la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular.* VI. *La mutación constitucional del principio de la alternabilidad mediante el vaciamiento judicial de su contenido.*

I. EL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA FRENTE AL CONTINUISMO COMO CLÁUSULA CONSTITUCIONAL PÉTREA

La Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, cuyo segundo centenario estamos celebrando este año, incorporó al constitucionalismo venezolano e hispanoamericano el principio de la alternabilidad republicana al prever en su artículo 188 lo siguiente: “Artículo 188. Una dilatada continuación en los principales funcionarios del Poder Ejecutivo es peligrosa a la libertad, y esta circunstancia reclama poderosamente

* Una versión anterior fue publicada como “El derecho político a la alternabilidad republicana o derecho a la reelección indefinida, como cláusula pétrea constitucional”, *Derecho a la democracia y reelección presidencial indefinida. Tres estudios*, Argentina, Olejnik, 2021, pp. 49-69 (hay una reimpresión en coedición con la Editorial Jurídica Venezolana, 2021).

una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla”.

Es decir, desde el inicio se incorporó al constitucionalismo el principio de que debía haber una rotación periódica en los titulares del Poder Ejecutivo, considerándose, con razón, que la dilatada continuidad en el ejercicio de sus funciones era peligrosa a la libertad.

El principio lo expresó Simón Bolívar pocos años después, en su *Discurso de Angostura* de presentación del proyecto de Constitución al Congreso de 1819, al expresar:

La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía... nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.¹

El principio, sin embargo, no se enunció en el texto de la Constitución de 1819, en el cual no se usa la expresión “alternabilidad”, estableciéndose sólo expresamente su consecuencia respecto del presidente de la República, al prever límites a la reelección del mismo, indicándose en el artículo 3o., sección primera, del título 7, que “la duración del presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”. Con ello se inició la tradición de establecer en las Constituciones, límites a la reelección presidencial. La misma limitación a la reelección presidencial se incorporó en el artículo 107 de la Constitución de Colombia de 1821.

Fue, sin embargo, en la Constitución de 1830, una vez reconstituido el Estado de Venezuela al disolverse la Gran Colombia, cuando el principio enunciado en la Constitución de 1811 y formulado por el Libertador se incorporó expresamente en forma directa como cláusula pétrea, al establecerse que “Artículo 6o. El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”.

Expresar en la Constitución que el gobierno “es y será siempre... alternativo” significa lo que las palabras expresan, que se trata de la formulación de un principio constitucional pétreo que apunta a que nunca el gobierno de la República puede dejar de ser alternativo, el cual en con-

¹ Simón Bolívar, *Escritos fundamentales*, Caracas, 1982.

secuencia siempre se ha expresado como tal, en todos los veintiséis textos constitucionales que ha tendido Venezuela en toda su historia constitucional, en la misma invariable forma que aún se conserva en la Constitución de 1999 (artículo 6o.).

Y la palabra utilizada para expresar el principio ha sido siempre la misma de “alternabilidad”, en el sentido de gobierno “alternativo” o de la “alternabilidad republicana” en el poder, y que expresa la idea de que no puede haber cargos producto de la elección popular ocupados por una misma persona, que las personas deben turnarse sucesivamente en los cargos, o que los cargos deben desempeñarse por turnos (*Diccionario de la lengua española*).² Por ello, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en sentencia 51 de 18-3-2002, consideró el principio de la alternabilidad como “principio general y presupuesto democrático”, indicando que el mismo significa “el ejercicio sucesivo de un cargo por personas distintas, pertenezcan o no a un mismo partido”.

El principio, sin duda, como se deriva del texto de la Constitución de 1811 y del pensamiento del *Libertador*, se concibió históricamente para enfrentar las ansias de perpetuación en el poder, es decir, el continuismo, y evitar las ventajas que podrían tener en los procesos electorales quienes ocupan cargos y a la vez puedan ser candidatos para ocupar los mismos cargos. El principio de “gobierno alternativo”, por tanto, no es equivalente al de “gobierno electivo”; la elección es una cosa, y la necesidad de que las personas se turnen en los cargos es otra.

La consecuencia de que el principio de la alternabilidad republicana se haya concebido siempre en la Constitución como un principio constitucional pétreo, es que como lo expresó el Tribunal Supremo, es un “principio general y presupuesto democrático” de la organización del Estado, que como tal no puede ser modificado o reformado por los procedimientos de “reforma constitucional” o de “enmienda constitucional”, sino por el procedimiento de la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

En efecto, en la Constitución de 1999 se establecieron tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional, que se distinguen según la intensidad de las transformaciones que se proponen, y que son las enmiendas constitucionales, las reformas constitucionales y la asamblea nacional constituyente. Cada procedimiento tiene su sentido y ámbito de

² Véase el Voto salvado a la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009, Caso: *Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución*, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/53-3209-2009-08-1610.html> (fecha de consulta el 24 de mayo de 2024).

aplicación según la importancia de las modificaciones a la Constitución, de manera que para la aprobación de las “enmiendas”, que sólo pueden tener por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, “sin alterar su estructura fundamental” (artículo 340). Se estableció la sola participación del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo aprobatorio; para la aprobación de la “reforma constitucional”, que sólo puede tener por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas “que no modifiquen la estructura y principios fundamentales” del texto constitucional (artículo 342), se estableció la participación de uno de los poderes constituidos —la Asamblea Nacional— y, además, del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo; y para la revisión constitucional “con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”. Incluyendo por exclusión la modificación de los principios pétreos, se previó la “Asamblea Nacional Constituyente” (artículo 347), mediante la participación del pueblo como poder constituyente originario;³ de dos maneras, primero, para la convocatoria y aprobación por referéndum del estatuto de la asamblea constituyente, y segundo, para la elección de los miembros de la asamblea constituyente.

Sobre estos tres mecanismos para la revisión constitucional, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que

Cada uno de estos mecanismos de reforma tiene sus peculiaridades, los cuales con una somera lectura del texto constitucional se puede apreciar que, por ejemplo, el procedimiento de enmienda, va a tener por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, tal como lo señala el artículo 340 de la Carta Magna. Por su parte, la reforma constitucional, se orienta hacia la revisión parcial de la Constitución, así como la sustitución de una o varias de sus normas (artículo 342). Ambos mecanismos, están limitados por la no modificación de la estructura fundamental del texto constitucional, y por un referéndum al cual debe estar sometido para su definitiva aprobación. Ahora bien, en el caso de que se quiera transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución, el texto constitucional vigente consagra la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (Artículo 347 *eiusdem*).⁴

³ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1999.

⁴ Sentencia 1140 de la Sala Constitucional de 05-19-2000, *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, núm. 84.

De lo anterior resulta que no puede utilizarse uno de los procedimientos de revisión constitucional para fines distintos a los regulados en la propia Constitución, pues de lo contrario se incurriría en un fraude constitucional,⁵ tal como ocurrió con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, que fue rechazada por voto popular en el referendo del 2 de diciembre de 2007, en la cual, precisamente, se pretendió modificar el principio pétreo de la alternabilidad republicana mediante la eliminación de toda limitación a la reelección presidencial.

II. LA CONSECUENCIA DEL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA: LAS LIMITACIONES A LA REELECCIÓN

Además de su enunciado expreso en el texto de las Constituciones como principio de la “alternabilidad”, el mismo se materializó en el texto de las Constituciones venezolanas, con la inclusión de limitaciones expresas a las posibilidades de reelección en cargos electivos;⁶ entendiendo por “reelección”, como lo destacó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo citando a Dieter Nohlen, como “la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho”.⁷

⁵ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia 74 de 25-01-2006, señaló que un *fraude a la Constitución* ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza “del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el uso fraudulento de los poderes conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de Weimar, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”, y que un *falseamiento de la Constitución* ocurre cuando se otorga “a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma”, concluyendo con la afirmación de que “Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional”. Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 105, pp. 76 y ss.

⁶ Las restricciones a la reelección presidencial son tradicionales en los sistemas presidenciales de gobierno, como son los de América Latina, y no en los sistemas parlamentarios, como los que existen en Europa. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, pp. 106 ff.

⁷ Dieter Nohlen, “La reelección”, en *Tratado Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros, 1998, pp. 140 y ss. Citado en sentencia 51, del 18

Así sucedió en las Constituciones de 1830, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1845 y 1947,⁸ en las cuales se estableció, por ejemplo, la prohibición de la reelección del presidente de la República para el periodo constitucional inmediato.⁹ En la historia constitucional del país, en realidad, la prohibición de la reelección presidencial inmediata solamente dejó de establecerse en las Constituciones de los gobiernos autoritarios: ocurrió así en la efímera Constitución de 1857; en las Constituciones de Juan Vicente Gómez de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931; en la Constitución de Marcos Pérez Jiménez de 1953, y en la enmienda constitucional promovida por Hugo Chávez Frías en 2009. La prohibición de la reelección, en cambio, respecto del presidente de la República, en el periodo democrático iniciado en 1958,¹⁰ fue más amplia y la misma se extendió en la Constitución de 1961, a los dos periodos siguientes (diez años).

La flexibilización del principio, en cambio, como antes se dijo, aun cuando sin dejar de establecer limitaciones a la reelección presidencial, se produjo inicialmente en las Constituciones de 1819 y 1821, en las cuales se previó la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez del presidente de la República (“no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”), y se recogió en la Constitución de 1999, en cuyo artículo 230 se permitió la posibilidad de reelección presidencial de inmediato, pero por una sola vez, para un nuevo periodo.¹¹

de marzo de 2000 (Caso *Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral*), en *Revista de Derecho Público*, 89-92, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, p. 109.

⁸ Véase el texto de todas las Constituciones en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008, 2 vols.

⁹ Sobre estas previsiones constitucionales, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, sin embargo, en sentencia 1.488 del 28 de julio de 2006 (Caso *Consejo Nacional Electoral vs. Revisión Decisión Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*), concluyó indicando que “desde la Constitución de 1830 hasta la de 1947, se prohíbe de forma absoluta la reelección, sin que tal medida, aislada y sin la determinación de un sistema de gobierno que lo hiciera viable, en realidad, no sólo no impidió la existencia de gobiernos no democráticos, sino que sólo sirvió para disfrazar a través de subalternos, la verdadera continuidad de gobiernos con intereses ajenos al bienestar de la sociedad. De este modo, por ejemplo, las Constituciones gomecistas, de 1909 (artículo 84), 1914 (artículo 83), 1919 (artículo 83), 1928 (artículo 103) y 1931 (artículo 103), prohibieron la reelección inmediata con los resultados que han quedado para la historia, por lo que se evidencia que no puede haber divorcio entre una medida individual en el método de gobierno y la concepción general de justicia de un Estado”. Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107, pp. 90 y ss.

¹⁰ Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, 2008, 2 vols.

¹¹ Sobre esta previsión de la Constitución de 1999, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo expresó en la sentencia mencionada 1488, del 28 de julio de 2006, que “la Constitución de 1999, retomando la idea de la Constitución de Angostura, y en plena armonía

Por su parte, el artículo 192 de la Constitución de 1999, respecto de otros cargos electivos, dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”; el artículo 160 dispuso que los gobernadores de estado podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”; el artículo 162 dispuso que los legisladores a los consejos legislativos de los estados podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”, y el artículo 174 dispuso que los alcaldes podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo”.

En este contexto de las limitaciones a la reelección, y su significado frente al continuismo y al abuso de poder, la misma Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia 51 del 18 de marzo de 2000 (*Caso Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral*), indicó que

Este calificado “derecho” de reelección, aunque justificado como un mecanismo de extensión del buen gobierno, podría desvirtuarse y convertirse en una grave amenaza para la democracia: las ansias de perpetuación en el poder (continuismo), así como la evidente ventaja en los procesos electorales de quien ocupa el cargo y a su vez es candidato a ocupar el mismo, han producido tanto en Venezuela como en el resto de Hispanoamérica un profundo rechazo a la figura de la reelección. En el caso de la designación del Presidente de la República o el funcionario equivalente, esta desaprobación se ha traducido en rigurosas previsiones constitucionales, así, por ejemplo, en las Constituciones venezolanas de 1830, 1858, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945 y 1947, se prohibía la reelección inmediata o para el período constitucional inmediatamente siguiente; la Constitución de 1961 prohibía la reelección hasta por diez años o dos períodos constitucionales después de la terminación del mandato, y actualmente, la Constitución de 1999, optando por una modalidad distinta para resguardar la alternabilidad, establece en su artículo 230: “...El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional”. Es de resaltar que aunque su formulación rompa con la tradición, las limitaciones a la reelección previstas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (“...de inmediato y por una sola vez...”), ponen freno a las distor-

con los principios garantistas a favor del ciudadano y de su rol protagónico en la empresa de desarrollo del Estado, permitió la reelección presidencial, pero dentro de un marco de políticas públicas en el que ello no es una medida aislada de inspiración caudillista, sino que constituye un elemento más dentro de una visión progresista en el que la separación de poderes, los derechos de los ciudadanos y los mecanismos de participación de los mismos, pueden generar los contrapesos y la colaboración necesarios para la satisfacción de los intereses del Estado que no son otros que los de los propios ciudadanos.” Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107 pp. 90 y ss.

siones que siempre han preocupado a nuestra democracia: el continuismo y el ventajismo electoral.¹²

La misma Sala Electoral, para reforzar el argumento de la compatibilidad de las limitaciones a la reelección con el principio de la alternabilidad, y la preocupación democrática frente al continuismo y ventajismo políticos, en la misma sentencia se refirió en particular a lo que se perseguía con el referendo sindical de 2000, exponiendo lo siguiente:

En este mismo sentido, la convocatoria a referendo sindical contenida en Resolución del Consejo Nacional Electoral, número 001115-1979 del 15 de noviembre de 2000, publicada en *Gaceta Oficial* número 37.081 del 20 de noviembre de 2000 y que en referendo celebrado el 3 de diciembre de 2000, resultara favorecida la opción “Sí”, se preguntaba: ¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspenda durante ese lapso en sus funciones los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones Sindicales establecidas en el país? (énfasis añadido). Resulta entonces claro que la tradicional preocupación democrática, tan evidente en la figura del Presidente de la República, se extiende ahora a las asociaciones sindicales, organizaciones de la sociedad en las que resulta imperativo —tanto en la teoría como en la práctica— democratizar, y con ello, la alternancia en los cargos de dirección a través de elecciones libres.

El intento de armonizar el principio de alternabilidad de los cargos de elección pública y las ventajas prácticas de la posibilidad de reelección, han producido, por una parte, fórmulas como las ya mencionadas prohibiciones de reelegirse inmediatamente, aunque ello no impida posteriores reelecciones y, por la otra, la posibilidad de reelegirse inmediatamente, pero sólo una o dos veces más. Asimismo se aceptan combinaciones de las dos anteriores: reelegirse inmediatamente con posibilidades de una nueva elección después de transcurrido cierto tiempo, y, la no reelección inmediata con una única posibilidad de reelegirse una o dos veces más. En todo caso corresponderá al órgano legislativo correspondiente, escoger la fórmula más conveniente.¹³

¹² *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, núm. 89-92, p. 109.

¹³ *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, núm. 89-92, p. 109. En materia sindical, el principio de la alternabilidad como signo de la democracia sindical se sostuvo luego en la sentencia de la misma Sala No. 175 de 20-10-2003 (*Caso: Solicitud de convocatoria a elecciones en el Sindicato de Trabajadores de la empresa Telenorma (Sitratén) en el Estado Miranda*), en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003,

La propia Sala Electoral, sobre la justificación de la limitación a la reelección sucesiva, años después, en sentencia 73 del 30 de marzo de 2006 (*Caso Asociados de la Caja de Ahorro Sector Empleados Público*), insistiría en que

Se presenta como una técnica de control legislativo derivada en la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, pretendiendo, entre otras cosas, restar capacidad de influencia a quien lo ha ejercido, y sobre todo preservar la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pie de igualdad y que los funcionarios electos no distraigan sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión.¹⁴

III. EL COMIENZO DEL PROCESO DE MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: LA DESPETRIFICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA PARA JUSTIFICAR LA REELECCIÓN ILIMITADA

No le faltaba razón a la Sala Electoral del Tribunal Supremo en destacar la preocupación por la suerte de la democracia frente al “continuismo y ventajismo electoral”, pues a los pocos años, por una parte, la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo, en 2006, comenzaría a allanar el camino para cambiar el carácter pétreo del principio de la alternabilidad republicana, despojándolo de su carácter de principio fundamental del ordenamiento constitucional que sólo podría ser cambiado mediante la convocatoria de una “Asamblea Nacional Constituyente”, y por la otra, consecuentemente, el presidente de la República presentaría en 2007 un proyecto de “reforma constitucional” para eliminar toda restricción a la reelección presidencial.

En efecto, en cuanto al tema de la reelección en los cargos electivos, a pesar del principio de la alternabilidad y de las restricciones constitucionales existentes en la materia, el mismo comenzó a ser tratado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia 1.488, del 28 de julio de 2006,¹⁵ dictada con motivo de revisar una sentencia de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo, al considerar el tema de la constitucio-

núm. 93-96, pp. 192 y ss. Igualmente en materia de elecciones en colegios profesionales en sentencia 194 del 18-11-2003 (*Caso Judith Sayago Briceño y otro vs. Comisión Electoral del Colegio de Médicos del Estado Barinas*). *Ibidem*, pp. 378 y ss.

¹⁴ *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 105, p. 173.

¹⁵ *Caso Consejo Nacional Electoral vs. Revisión Decisión Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107, pp. 90 y ss.

nalidad del artículo 126 de la entonces vigente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, que imponía a los funcionarios susceptibles de ser reelegidos, la obligación de separarse de sus cargos.

Para declarar que dicha norma era contraria a la Constitución, la Sala, sin embargo, entró a resolver de oficio y en forma en general el tema de la reelección presidencial sin que nadie se lo hubiera pedido, y sin que ello hubiera sido necesario para la revisión judicial de una sentencia que estaba realizando, considerando en definitiva que cualquier reforma o cambio que se pudiera adoptar en la materia, permitiendo la reelección indefinida, no afectaba la estructura del Estado, de lo que resultó la negación del carácter pétreo de su fundamento, que es el principio de la alternabilidad republicana, y el allanamiento del camino para proceder a establecer la reelección indefinida mediante reforma o enmienda constitucional, y no mediante la convocatoria de una asamblea constituyente. Ello, sin duda, fue lo que motivó en definitiva el intento de reforma constitucional de 2007, rechazado por el pueblo, y la posterior propuesta de una enmienda constitucional en 2009, estableciendo la reelección indefinida como principio constitucional, que sí fue aprobada por el pueblo.

Para ello, la Sala Constitucional, en su sentencia 1488 del 2006, comenzó por vincular el pensamiento de Bolívar en 1819 con el de Hamilton; analizó la historia de las previsiones constitucionales limitativas sobre la reelección en Venezuela y en toda la América Latina, y analizó, para justificar su tesis, las reformas constitucionales en la materia que se habían efectuado en Colombia y Costa Rica. La Sala Constitucional, en efecto, argumentó así:

Primero. Se refirió a la Constitución de 1819, que consideró inspirada parcialmente en las ideas del Libertador Simón Bolívar, la cual como se ha dicho, estableció la posibilidad de reelección inmediata del presidente pero por una sola vez sin intermisión (artículo 3o., sección primera del título séptimo), de lo cual dedujo la Sala que planteaba “La visión del Padre de la Patria a la par de las del gran pensador norteamericano Alexander Hamilton, quien en «El Federalista» expuso una defensa a la reelección como modelo de gobernabilidad legítimo dentro de un contexto democrático”.

Olvidó, sin embargo, la Sala Constitucional, referirse a las ideas de Bolívar, que en realidad fueron expresadas en su *Discurso de presentación del proyecto de Constitución de 1819*, en el cual, como se ha dicho, se refirió a la continuación de la autoridad en un mismo individuo como la mayor amenaza a los gobiernos democráticos, considerando como lo más peligroso el “dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder”, pues

—decía— “el pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo,” lo que origina “la usurpación y la tiranía”.

Segundo. Pasó luego la Sala Constitucional a referirse a las ideas de Hamilton, considerando que las mismas “a pesar de haber transcurrido más doscientos años de haber sido emitidas, tienen una actualidad que llama a la reflexión y que todavía se invocan en las discusiones que se generan con este motivo”. A tal efecto, la Sala destacó que

Hamilton señalaba que la reelección era necesaria para que el pueblo pudiera prolongar una administración positiva en su propio beneficio y aprovechando las virtudes del gobernante reelegido, pues la exclusión de éste a pesar de su buen gobierno, sólo traería más males que beneficios a la sociedad y perjudicaría el conducir del gobierno. Igualmente, consideraba que el impedir la reelección provocaría que disminuyeran los incentivos para el correcto proceder de los gobernantes al no tener el aliciente en la continuidad de su gestión, facilitando la tentación de actuaciones no adecuadas dada la inexistencia del incentivo que implica la aprobación de la gestión a través de la reelección, y además, privaría a la sociedad de una persona con experiencia y conocimiento en el manejo del cargo y que facilitaría por esta misma causa el mantenimiento del sistema político, de modo que su ausencia también tendría consecuencias para dicho sistema (Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, artículo 72, pp. 308 y ss.).

Tercero. Pasó luego la Sala a buscar apoyo contemporáneo para justificar el tema de la reelección presidencial, refiriéndose a Sartori, señalando que éste

Luego de analizar varios escenarios a favor y en contra de la reelección, llega a la conclusión que “...el argumento fundamental a favor de la reelección es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, y que desperdiciar a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio. No se puede negar que ambos bandos tienen razones válidas. No es un problema que tenga la misma solución para todos los países”. A esto agregaba “...también es cierto que negar la reelección es negar la recompensa, y que esto constituye una grave falla” (Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 191 y 192).

Cuarto. De lo dicho por Sartori, la Sala Constitucional consideró que se trataba de un “refuerzo de las ideas de Hamilton y de Bolívar”, lo cual, por supuesto, no es cierto, pues Bolívar no argumentó sobre la reelección presidencial como lo hizo Hamilton, y al contrario, si sobre algo argumentó como no lo hizo Hamilton, fue contra el continuismo presidencial.

Sin embargo, la Sala Constitucional consideró que las reflexiones hechas por Sartori, como investigador contemporáneo, dan fe “de la vigencia de las mismas y de lo aplicables que son todavía a nuestra realidad”, concluyendo entonces que “no se trata entonces, de una discusión interesada o circunscrita a las coyunturas del momento”, sino al contrario, de

...una discusión que ha mantenido su vigencia a lo largo del tiempo y que plantea la necesidad de una solución de acuerdo con las necesidades y realidades de cada sociedad, discutidas y planteadas por el poder originario del mismo y que se concretan en el Texto Constitucional, de ahí su trascendencia y la necesidad de verla en el todo del sistema jurídico y en relación con persona alguna.

Quinto. La Sala Constitucional, para reforzar su argumento a favor de “la figura de la reelección”, recurrió al derecho comparado, haciendo una síntesis de su implantación “en diferentes países de nuestro entorno latinoamericano”, de la cual concluyó que había una “aplastante mayoría a favor de la reelección... pues de un total de diecinueve países, quince tienen como norma la reelección, es decir, más del 75% de Latinoamérica se encuentra a favor de dicha figura, mientras otros cuatro (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) prohíben de forma absoluta la reelección”. De ello, la Sala Constitucional derivó que había una “tendencia” en la “perspectiva de evolución del Derecho Constitucional comparado”, que era la de “incorporar la figura de la reelección al sistema democrático”, tal como en su criterio había ocurrido en “Colombia y de Costa Rica, países que por distintos medios y con circunstancias también diferentes establecieron la figura dentro de su sistema constitucional, armonizándose en ambos casos, dicha introducción, con el sistema democrático que en ellas se ha establecido, tomando en consideración sus propias realidades”, de lo que la Sala concluyó que “la tendencia en nuestro ámbito continental es a favor de la figura de la reelección”.

Sexto. Con base en lo anterior, la Sala pasó a transcribir párrafos del fallo C-1040/05, del 19 de octubre de 2005, de la Corte Constitucional de Colombia, que estimó como una “valiosa contribución, aún considerando las diferencias con la Constitución venezolana”, respecto del tema de la reelección, al referirse al alegato presentado a la consideración de la Corte “respecto a que la inclusión de la reelección en la Constitución constituía un cambio en la estructura del Estado”, donde señaló lo siguiente:

Los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de Derecho fundado en la dignidad humana no fueron sustituidos por la reforma.

El pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continua operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho. No cabe señalar, para establecer la presencia de una sustitución de la Constitución, que el Presidente abusaría de su poder, el cual se vería ampliado por la posibilidad de hacer política electoral y que ello conduciría a un régimen de concentración de poder en el que, por otra parte, el Congreso perdería la independencia para el ejercicio de la función legislativa y de control político, porque en su elección habría podido tener juego el Presidente en ejercicio, con lo cual se habría modificado el sistema de separación de poderes. Como se ha dicho, tales cuestionamientos no apuntan a mostrar la inviabilidad del diseño institucional, sino que reflejan el temor de quienes los plantean, de que contrariando las previsiones expresas de la Carta en materia de límites y controles al ejercicio del poder, este se desbordase en el sentido que anticipan. Se trata de consideraciones de tipo práctico sobre las consecuencias que estiman previsibles de la reforma, pero no un resultado que pueda ser atribuido necesariamente al nuevo diseño institucional.

Esta decisión de la Corte Colombiana la consideró la Sala Constitucional venezolana como una ratificación “respecto a la necesidad que la inclusión de la reelección no sirve de nada si no se hace dentro de un sistema democrático que garantice la justicia y los derechos inherentes a la persona humana, pues en tal contexto, junto con la existencia de elementos institucionales que hagan los controles necesarios, dicha medida resulta cónsona con la democracia y con las libertades que ésta debe defender”, destacando adicionalmente lo expresado por la misma Corte Constitucional colombiana al señalar:

En relación con la forma de Estado se tiene que, con o sin reelección presidencial inmediata, Colombia sigue siendo un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Ninguno de esos elementos definitorios de la forma que adopta el Estado colombiano puede tenerse como suprimido, subvertido o integralmente sustituido en razón a que, por virtud del acto legislativo acusado, hoy en Colombia se permite la reelección presidencial, eventualidad que estaba proscrita en la Constitución de 1991.

Como lo destacó la Sala Constitucional en su sentencia, la Corte Colombiana concluyó señalando que

En dirección contraria a la presentada por la demandante, cabría señalar que el Acto Legislativo 2 de 2004 no solamente no conduce, desde el punto de vista del diseño institucional, a una supresión de los elementos democráticos de la Constitución de 1991, sino que, desde una perspectiva diferente, que puede plantearse legítimamente en el contexto de una democracia pluralista, podría sostenerse que los reafirma, en la medida en que permite que el electorado se pronuncie de manera efectiva sobre la gestión de sus gobernantes, posibilidad que estaba excluida en el diseño previo a la reforma. Se trata de visiones contrapuestas, una que hace énfasis en las oportunidades que deben brindarse a los sectores diversos de la sociedad que no se encuentren en el gobierno para constituirse en alternativas efectivas de poder, y otra que privilegia las bondades de la continuidad en el gobierno de un proyecto político que ha sido encontrado exitoso por el electorado en un libre juego democrático. No obstante las diferencias que sobre el diseño institucional, los mecanismos de participación y las condiciones de equilibrio plantean las dos visiones, no puede señalarse que una de ellas conlleve una sustitución del Estado social, democrático y pluralista de Derecho.

De lo anterior, la Sala Constitucional venezolana terminó señalando que “el Tribunal Constitucional de la hermana República”, y concluyó que

La reelección no constituiría un cambio en el sistema constitucional de su país, sino que por el contrario se convertiría en un medio de reafirmación democrática. Responde igualmente dicho órgano jurisdiccional a los temores respecto de las consecuencias prácticas que puede acarrear la reelección y en tal sentido pone en evidencia que los mismos se presentaran tanto en cuanto no se cuente con los mecanismos que permitan controlar las acciones del Ejecutivo, y que por estar éstas, lo mismo que en nuestra Constitución, expresamente establecidos, sólo habría que velar por su cumplimiento, de modo que la figura en sí no sería la responsable de irregularidad alguna, sino que ello sería responsabilidad de la equilibrada ejecución del sistema de contrapesos y de controles que tenga el Texto Constitucional, por lo que su falta o no de ejecución no queda al arbitrio de una persona, sino de los poderes que al efecto tengan dichas responsabilidades.

Séptimo. La Sala Constitucional pasó luego a analizar la sentencia 02771, del 4 de abril de 2003, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, en la cual se pronunció “respecto a la nulidad de la reforma constitucional de 1969 por la que se suprimió el artículo de la Constitución

que permitía la reelección presidencial luego de dos períodos alternos”, en la cual dicha Sala costarricense afirmó lo siguiente:

El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades... 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 que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: “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”. De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos allí declarados.

La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena (énfasis de la Sala).

De esta decisión del alto tribunal de Costa Rica, la Sala Constitucional venezolana apreció que el mismo

No concibe la reelección sólo como un derecho individual por parte del posible de serlo, sino que además constituye un derecho de los electores a cuyo arbitrio queda la decisión de confirmar la idoneidad o no del reelegible, y que al serle sustraída dicha posibilidad mediante una reforma realizada por un poder no constituyente, se realizó un acto de sustracción de la soberanía popular, quedando dicha posibilidad de forma exclusiva, y dentro de los límites

que impone a todo poder los derechos humanos, inherentes a la persona humana, al poder constituyente, el cual basado en razones de reestructuración del Estado puede imponer condiciones o modificar el ejercicio de derechos en razón de la evolución de toda sociedad así como de la dinámica social.

No puede entonces, alterarse la voluntad del soberano, por medio de instrumentos parciales y que no tengan su origen en el propio poder constituyente, es a él al cual corresponde la última palabra, teniendo como se ha dicho como único límite, los derechos inherentes a la persona humana y derivados de su propia dignidad.

Octavo. Partiendo de estros razonamiento, la Sala Constitucional venezolana concluyó compartiendo los criterios expuestos, “despetrificando” el principio de la alternabilidad republicana, al afirmar que en nuestro ordenamiento la reelección “no supone un cambio de régimen o forma del Estado, y muy por el contrario, reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Justicia y Derecho que estableció el Constituyente en 1999”. Afirmó luego la Sala que

De igual manera, la reelección, amplía y da progresividad al derecho de elección que tienen los ciudadanos, y optimiza los mecanismos de control por parte de la sociedad respecto de sus gobernantes, haciéndolos examinadores y juzgadores directos de la administración que pretenda reelegirse, y por lo mismo, constituye un verdadero acto de soberanía y de ejercicio directo de la contraloría social. Negar lo anterior, es tanto como negar la existencia de sociedades cambiantes y en constante dinámica e interacción. Es pretender concebir el Derecho Constitucional como un derecho pétreo e inmovible, ajeno a las necesidades sociales. Mas aún, en nuestras sociedades, donde estas necesidades sociales son tan ingentes, los cambios constitucionales son más necesarios en la medida en que se constate su existencia para mejorar las condiciones de los ciudadanos en peor situación socioeconómica, pues la norma constitucional sólo debe estar a su servicio.

Por tales razones, terminó afirmando la Sala Constitucional que “no puede afirmarse que la reelección no sea un principio compatible con la democracia”, y por el contrario, puede señalarse que el mismo

...puede ser una herramienta útil que garantice la continuidad en el desarrollo de las iniciativas que benefician a la sociedad, o simplemente sirva para que dichos ciudadanos manifiesten directamente su censura por un gobierno que considere no ha realizado sus acciones en consonancia con las necesidades sociales.¹⁶

¹⁶ *Idem.*

IV. EL INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 PARA ESTABLECER LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA Y SU RECHAZO POPULAR

Fue luego de esta aproximación del juez constitucional al tema de la reelección presidencial, despetrificando indirectamente el principio de la alternabilidad republicana, que el presidente de la República, al año siguiente, en 2007, propuso a la Asamblea Nacional una “reforma constitucional” para consolidar al Estado centralizado, militarista, socialista y policial, uno de cuyos aspectos era precisamente eliminar todo vestigio del principio de la alternabilidad en la jefatura del Estado, al proponer que se estableciera la posibilidad de reelección inmediata y sin límites del presidente de la República. La reforma pretendía modificar el artículo 230 de la Constitución, no sólo aumentando el periodo constitucional del presidente de la República de seis a siete años (ya en 1999 se había aumentado de cinco a seis años), sino estableciendo expresamente que el presidente de la República “puede ser reelegido o reelegida” eliminando la limitación de la Constitución de 1999 de esa posibilidad sólo “por una sola vez, para un nuevo periodo”. En esta forma, el principio de la alternabilidad republicana, cuyo objeto central es la consolidación del pluralismo político, base de los regímenes democráticos, materialmente desaparecía con la reforma constitucional propuesta.¹⁷

La reforma constitucional, sin embargo, fue rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007, lo que de acuerdo con el espíritu de las previsiones constitucionales implicaba que una nueva modificación de la Constitución en el mismo sentido no debía plantearse en el mismo periodo constitucional, no sólo como “reforma”, sino como “enmienda”.¹⁸ Ello es lo que se deduce del principio establecido en el artículo 345 de la Constitución. Sin embargo, en los meses siguientes a dicho rechazo popular el presidente insistió en la modificación de la Constitución, lo que acogió la Asamblea Nacional, reformulando la rechazada “reforma” constitucional en una “enmienda” constitucional para burlar el sentido de la prohibición antes indicada.

¹⁷ En la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional del presidente de la República del Proyecto de Reforma Constitucional, agosto de 2007, se afirmó, pura y simplemente, sin fundamento, ni argumento, ni lógica alguna, que “la propuesta de la reelección presidencial profundiza el principio de alternabilidad republicana”, basándose sólo en el derecho del presidente de la República a ser reelecto en el cargo, y en el derecho del pueblo de elegir su candidato, p. 7.

¹⁸ Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

Para entender el fraude cometido, es necesario recordar la distinción mencionada entre dos de los procedimientos para la modificación de la Constitución, la reforma y la enmienda constitucionales que se establecen en el texto constitucional de 1999. Ambos procedimientos de modificación de la Constitución tienen en común, que mediante ellos no se puede alterar o modificar la estructura y los principios fundamentales de la Constitución (artículos 340 y 342), lo que sólo puede hacerse mediante el procedimiento de la asamblea nacional constituyente (artículo 347). Por otra parte, también tienen en común el hecho de que ambos procedimientos requieren de aprobación popular mediante referendo, para que la modificación constitucional tenga vigencia. En la Constitución no se regula poder constituyente “derivado” alguno. Sólo hay un “poder constituyente originario”, que es el pueblo, el cual tiene que aprobar por referendo tanto la enmienda como la reforma constitucional, o la convocatoria a asamblea nacional constituyente, que es el tercer mecanismo para modificar la Constitución. La Asamblea Nacional y los órganos que tienen la iniciativa de enmienda y de reforma constitucional sólo coadyuvan en el proceso de modificación constitucional, pero no son “poder constituyente derivado”.

En cuanto a la distinción entre la enmienda constitucional y la reforma constitucional, la misma existe, en primer lugar, en cuanto al alcance del procedimiento de modificación: la enmienda constitucional tiene por objeto la adición o modificación de artículos de la Constitución (no la supresión de ellos); en cambio, la reforma constitucional tiene por objeto la revisión parcial y sustitución de artículos, siempre que no se afecten, como se dijo, los principios y la estructura fundamental del texto (artículos 340 y 342).

En segundo lugar, la otra distinción entre la enmienda y la reforma constitucional se refiere a la iniciativa y a la intervención de la Asamblea Nacional en el procedimiento de modificación constitucional. La enmienda constitucional no necesita ser discutida por la Asamblea Nacional; pero si su iniciativa parte de la propia Asamblea Nacional, la misma debe, primero, apoyarla por el voto de al menos el 30% de sus integrantes, y luego, aprobarla mediante el procedimiento de formación de las leyes con el voto de la mayoría de sus integrantes (artículo 341). En cuanto a la reforma constitucional, esta se debe presentar ante la Asamblea Nacional, la cual siempre debe aprobarla en tres discusiones mediante voto de 2/3 de sus integrantes. Cuando la iniciativa de reforma parta de la propia Asamblea Nacional, debe ser apoyada por mayoría de sus integrantes.

Por último, en tercer lugar, en la Constitución también hay una previsión en cuanto a los efectos del rechazo popular de la modificación consti-

tucional, en el sentido de que la prohibición constitucional de que se pueda presentar a la Asamblea Nacional otra iniciativa de reforma constitucional rechazada por el pueblo en el mismo periodo constitucional sólo está establecida expresamente como efecto del rechazo a la “reforma constitucional”. Nada se establece en cuanto a los efectos del rechazo de la enmienda constitucional, pero del espíritu y propósito de la Constitución, sin duda, puede deducirse que esa prohibición debería extenderse a cualquier otra forma de modificación de la Constitución, pues de lo contrario la burla al sentido de la misma sería fácil.

V. LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE 2009 QUE ESTABLECE LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Ahora bien, con base en esta grieta formal de la Constitución, fue precisamente que la Asamblea Nacional planteó después del rechazo popular a la “reforma constitucional” en 2007, la idea de proceder a proponer en 2008 una “enmienda constitucional” para eliminar toda prohibición sobre la reelección de cargos, y por ende, vaciar de contenido al principio de la alternabilidad republicana.

En realidad, la propuesta inicial del proyecto de enmienda constitucional en 2008 sólo perseguía modificar el artículo 230 de la Constitución sobre reelección del presidente de la República, lo cual luego se extendió a los artículos 160, 162, 174 y 192 de la Constitución sobre reelección de otros cargos electivos, en los cuales se establecían límites para la reelección, a los efectos de eliminarlos todos. Los artículos 162 y 192 establecían que los miembros de consejos legislativos de los estados y los diputados a la Asamblea Nacional sólo podrían reelegirse por dos periodos como máximo, y los artículos 160, 174 y 230 establecían que los gobernadores y alcaldes, y el presidente de la República solo podían reelegirse de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo.

Precisamente por ello, y en particular por el uso de la vía de la enmienda para aprobar lo que ya había sido rechazado por la vía de la reforma, se planteó un recurso e interpretación constitucional, que fue introducido el 11 de diciembre de 2008 ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en relación con el alcance del artículo 345 el texto fundamental a los efectos de que la Sala determinara si la prohibición contenida en la norma en el sentido de que la iniciativa de reforma constitucional que no fuera aprobada no podía presentarse de nuevo en un mismo periodo constitucional a

la Asamblea Nacional, se extendía también al procedimiento de enmienda constitucional.

En respuesta, la Sala Constitucional, confundiendo deliberadamente el sentido de la norma, en sentencia 53 del 3 de febrero de 2009¹⁹ sostuvo que la misma no estaba destinada a regular los efectos de la manifestación de rechazo popular de la modificación propuesta, sino que la norma estaba sólo dirigida a *regular a la Asamblea Nacional*, en el sentido de que lo que no podría era exigírsele que debatiera una reforma constitucional una vez que ya la había debatido en el mismo periodo constitucional y había sido rechazada por el pueblo. La Sala olvidó que la norma constitucional a lo que estaba dirigida era a regular las consultas *a la voluntad popular* en materia de modificación de la Constitución y sus efectos, y no los efectos de los debates en la Asamblea Nacional.

En efecto, la prohibición constitucional de volver a someter a consulta una reforma rechazada, en realidad está dirigida a regular los efectos de la voluntad popular expresada mediante referendo, en el sentido de que no se puede consultar al pueblo de nuevo la misma modificación constitucional que el pueblo ya ha rechazado en un mismo periodo constitucional.

Lo importante de la prohibición establecida en el título de la Constitución relativo a la “reforma constitucional”, que en Venezuela sólo puede realizarse con la participación del pueblo, es que la misma se refiere precisamente a los efectos de la expresión de la voluntad popular, que es manifestación del poder constituyente originario, y no a los efectos del debate que pueda haber habido en la asamblea nacional en la materia, que no es poder constituyente, ni siquiera derivado, ya que no puede haber modificación constitucional alguna sin aprobación popular.

La decisión de la Sala Constitucional fue una nueva burla a la Constitución, al ignorar la prohibición de sucesivas consultas populares basándose en dos artilugios que se utilizaron en este caso de la enmienda 2008-2009: primero, el utilizado por la Asamblea Nacional en su iniciativa de enmienda, al extenderla a otros artículos constitucionales, además del 230, para tratar de diferenciar la Enmienda de 2008-2009 de la rechazada reforma constitucional de 2007, y segundo, el utilizado por la Sala Constitucional, al considerar que la prohibición constitucional de consultar al pueblo sobre reformas rechazadas era sólo formal respecto de las discusiones en la Asamblea Nacional, ignorando su propósito esencial de respetar la voluntad po-

¹⁹ Véase la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009, Caso *Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/53-3209-2009-08-1610.html> (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

pular una vez que esta se ha expresado en forma negativa respecto de una modificación de la Constitución.

Esa voluntad hay que respetarla, que es lo que persigue la Constitución, por lo que una vez que el pueblo se ha manifestado rechazando una modificación al texto constitucional no se le puede estar convocando sucesivamente sin límites en el mismo período constitucional para volver a pronunciarse sobre lo mismo.

VI. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD MEDIANTE EL VACIAMIENTO JUDICIAL DE SU CONTENIDO

Pero aparte de burlar la prohibición constitucional de sucesivas consultas populares en un período constitucional sobre modificaciones constitucionales una vez que el pueblo las ha rechazado, la Sala Constitucional, en la misma sentencia, procedió a mutar ilegítimamente la Constitución, eliminando el carácter de principio fundamental del gobierno, que además de “democrático”, y “electivo”, conforme al artículo 6o. de la Constitución, debe ser siempre “alternativo”, considerando que dicho principio no se alteraba con las reformas propuestas en la enmienda constitucional 2008-2009.

Esta, como se dijo, propugnó establecer en la Constitución la posibilidad de la reelección continua y sin límites de los cargos electivos, lo cual fue aprobado en el referendo; pero sin duda, alterando un principio fundamental del constitucionalismo venezolano establecido desde 1830 en todas las Constituciones, que es el de la “alternabilidad” en el gobierno, y que en el artículo 6o. de la Constitución de 1999 se formula como uno de los principios fundamentales del mismo, con una fórmula que lo convierte en una de las llamadas “cláusulas pétreas” o inmodificables. Como se dijo, la norma dispone desde 1930 que “El gobierno es y será siempre... alternativo...”, lo que implica que ello nunca podría ser alterado al menos mediante reformas o enmiendas. Esa fue la voluntad del pueblo al aprobar la Constitución, establecer el principio de alternabilidad republicana como una cláusula pétrea.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo, en la mencionada sentencia 53 del 3 de febrero de 2009,²⁰ decidió allanar

²⁰ Véase la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009 (*Caso Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución*). Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/53-3209-2009-08-1610.html> (fecha de consulta 24 de mayo de 2024). También véase sobre esta sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “El juez

el camino constitucional para la realización del referendo aprobatorio de la enmienda constitucional que se realizó el 15 de febrero de 2009, en el cual se aprobó el proyecto de enmienda constitucional relativa a los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución, estableciéndose entonces en Venezuela, al contrario de la tradición constitucional precedente, el principio de la reelección continua e indefinida de cargos electivos, contrariando el principio constitucional de la alternabilidad republicana (artículo 6o.), y violando la prohibición constitucional de realizar una consulta popular sobre modificaciones a la Constitución ya rechazadas por el pueblo en un mismo periodo constitucional (artículo 345).

Para ello, la Sala Constitucional “interpretó” como equivalentes los términos gobierno “alternativo” y gobierno “electivo,” eliminando así la propia noción de “alternabilidad”.

En efecto, la alternabilidad del gobierno, como principio del constitucionalismo venezolano, que es además propio de los sistemas presidenciales de gobierno, como se ha dicho, es un principio que se construyó como opuesto al continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona, por lo que toda previsión que permita que esto ocurra es contraria a dicho principio.

Este principio, por tanto, no se puede confundir con el principio “electivo” del gobierno o el más general principio “democrático” que el mismo artículo 6o. de la Constitución establece. Una cosa es poder elegir a los gobernantes, y otra cosa es el principio de alternabilidad, que impide poder reelegir al mismo gobernante ilimitadamente.

Es contrario a la Constitución, por tanto, interpretar, como lo hizo la Sala Constitucional en su mencionada sentencia 53 del 3 de febrero de 2009, que el principio de la alternabilidad “lo que exige es que el pueblo como titular de la soberanía tenga la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes”, confundiendo “gobierno alternativo” con “gobierno electivo”.

Por ello es falso lo que afirmó la Sala Constitucional en el sentido de que “sólo se infringiría el mismo si se impide esta posibilidad al evitar o no realizar las elecciones”. Con su sentencia, la Sala Constitucional, de nuevo, lo que hizo fue mutar ilegítimamente el texto de la Constitución, y al contrario de lo que afirmó, la eliminación de la causal de inelegibilidad para el ejercicio de cargos públicos derivada de su ejercicio previo por parte de

constitucional vs. La alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, 2009, núm. 117, enero-marzo, pp. 205-211, disponible en: <https://www.barnesandnoble.com/w/revista-de-derecho-p-blico-allan-r-brewer-carrias/1136960111> (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

cualquier ciudadano sí trastocó el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder.

Se insiste, lo expuesto por la Sala Constitucional se refirió al principio de gobierno “electivo”, que en los términos del mismo artículo 6o. de la Constitución es el que implica que “el electorado, como actor fundamental del proceso democrático, acuda a procesos comiciales periódicamente en los que compitan, en igualdad de condiciones, las diversas opciones políticas que integran el cuerpo social”; pero no al principio de gobierno “alternativo”, que implica que no se pueda elegir indefinidamente una misma persona para el mismo cargo, así haya hecho un “buen gobierno”. El principio de la alternabilidad, para evitar el continuismo en el poder, precisamente implica la limitación que el pueblo, como poder constituyente originario, se ha impuesto a sí mismo, en cuanto a que supuestamente pueda tener la “oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras del poder cuando su desempeño haya sido pobre”. Esta supuesta “oportunidad” por el principio de la alternabilidad en la Constitución pudo haberse ejercido antes de 1999, sólo después de que, en sus casos, transcurrieran uno o dos periodos constitucionales siguientes al ejercicio de la Presidencia por quien pretendiera de nuevo optar a dicho cargo, y en la Constitución de 1999 sólo ocurrió en 2006, por una sola vez para un periodo inmediato, mediante la reelección ya efectuada del presidente Chávez. Pero establecer dicha “oportunidad” como reelección continua, sin límite, es contrario al principio de la alternabilidad.

Por tanto, al contrario de lo que decidió la Sala Constitucional, la posibilidad de reelección continúa sí alteraba el principio fundamental del gobierno “alternativo”, que es uno de los valores democráticos que informan nuestro ordenamiento jurídico. Dicho principio, que se alteraba si se establecía la posibilidad de elección continua de cargos electivos, y que es distinto del principio del gobierno “electivo”, al tener una formulación pétrea en el artículo 6o. de la Constitución (“es y será siempre”), no podía ser objeto de modificación constitucional alguna, y en el supuesto negado de que pudiera ser modificado, ello no podía realizarse ni por los procedimientos de enmienda ni de reforma constitucional, sino sólo mediante la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

La Sala Constitucional, con su sentencia 53 del 3 de febrero de 2009, una vez más al servicio del autoritarismo, sin embargo, mutó la Constitución a través de una interpretación de la misma, modificando ilegítimamente el sentido del principio del gobierno “alternativo” que los venezolanos dispusieron *que siempre* debía regir sus gobiernos, obviando la prohibición

constitucional de que se pudiera consultar en un mismo periodo constitucional la voluntad popular sobre modificaciones constitucionales que ya el pueblo ha rechazado.

Esta inconstitucional sentencia, en todo caso, lo que tuvo por objeto fue, como se dijo, despejar el camino para que el régimen autoritario pudiera someter a referendo una enmienda constitucional relativa a un principio fundamental, pétreo, de la Constitución, que sólo podía modificarse mediante la convocatoria a una asamblea nacional constituyente.

Y así fue como entonces en Venezuela se aprobó la enmienda constitucional de 2009, para establecer el principio de la elección continua e ilimitada del presidente de la República y de todos los cargos de elección popular.

El problema de la reelección presidencial en las Américas. Homenaje a Jorge Carpizo (1944-2012) en el octogésimo aniversario de su nacimiento, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de marzo de 2025 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

ESTE LIBRO TIENE EL TRIPLE PROPÓSITO DE CONOCER el estado de la reelección presidencial en los diferentes países de las Américas —Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela— y su evolución histórica (historia constitucional), así como facilitar la comparación entre éstos. Existen básicamente dos posturas extremas, desde la permisión absoluta (o reelección indefinida) hasta la prohibición absoluta (no reelección), y dos posturas intermedias: permisión-prohibición relativas, ya sea una reelección consecutiva (o reelección inmediata) y una reelección no consecutiva (o reelección mediata).



JU
RÍDI
CAS