

Reelección, ¿un derecho humano?

Reelection, a human right?

Fernando de la Peza Berríos (México)*

Alexander Reyes Guevara (México)**

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2019.

Fecha de aceptación: 26 de noviembre de 2019.

RESUMEN

El presente artículo analiza el discurso de la reelección como derecho humano; para ello, ofrece un panorama de su regulación en países de América Latina. En ese sentido, se plantea una tipología o clasificación de las reglas por medio de las cuales se niega o permite la reelección, ya sea consecutiva, no consecutiva o indefinida. Enseguida se exponen los argumentos de Alexander Hamilton a favor de esta con la intención de comprender hacia dónde se dirige su discurso como derecho humano. Posteriormente se examinan las experiencias en Costa Rica y Bolivia con el propósito de documentar dos casos concretos en los que la reelección se consideró un derecho legítimo, a pesar de violentar la constitucionalidad y la legalidad. Por último, se refuta el argumento de la reelección como derecho humano a partir de las consideraciones aportadas por la Comisión de Venecia.

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. fernando.delapeza@te.gob.mx.

** Investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. alexander.reyes@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: democracia, reelección, derechos humanos, Constitución, buenas prácticas electorales.

ABSTRACT

This article analyzes the discourse of reelection as a human right, for this it offers an overview of reelection regulation in Latin American countries. In this sense, a typology of the re-election or classification of the rules by means of which the re-election is denied or allowed, whether consecutive, non-consecutive or indefinite. Next, Hamilton's arguments in favor of reelection are set out with the intention of understanding where the discourse of reelection as a human right is heading. Subsequently, the experiences in Costa Rica and Bolivia are examined in order to document two specific cases where re-election was considered a legitimate right despite violating constitutionality and legality. Finally, the argument for reelection as a human right is refuted on the basis of considerations provided by the Venice Commission.

KEYWORDS: democracy, reelection, human rights, Constitution, good electoral practices.

Introducción

Históricamente, el sentido de negar o prohibir la reelección presidencial obedece, en primer lugar, a la preocupación de la conformación de una élite o un grupo que pretende apoderarse de la posición que ostenta o ha ostentado, mediante la perpetuación en el poder; en segundo lugar, a que no existan en el futuro garantías o mecanismos que permitan la alternancia en el poder o, peor aún, que sea imposible crear una oposición efectiva que pueda organizarse políticamente para competir en materia electoral con oportunidades reales de triunfar, y, por último, que el Ejecutivo someta al país a sus disposiciones personales.

En ese sentido, los casos de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, en 1998, y Alberto Kenya Fujimori Inomoto en Perú, en el año 2000, son ejemplos de los aciertos y desaciertos de la reelección en el continente americano.

Al complejo debate se suma el argumento de exigir el derecho humano a la reelección, es decir, hacerlo pasar como tal y no como una opción a un derecho político. El tema no es menor porque las interpretaciones para exigir o concederlo generan dudas en torno a su legalidad y constitucionalidad.

La reelección como derecho humano es un discurso que da pie a interpretaciones inexactas o contrarias al marco legal y constitucional, además de ser incongruente con los verdaderos derechos humanos. La validación de este tipo de argumento es un peligro en la maduración de la democracia, porque obedece a intereses y propósitos personales que en nada ayudan al desarrollo de las sociedades democráticas.

El presente estudio expone un panorama de la reelección y la nueva ola del reeleccionismo en América Latina, así como el presidencialismo y el discurso de esta como derecho humano, con la intención no de enjuiciar el reeleccionismo, sino, por el contrario, de validarlo como mecanismo de la democracia, siempre y cuando se respete el marco normativo.

Reelección presidencial en América

En el escenario del continente americano, Estados Unidos de América es un referente en cuanto al tema de la reelección presidencial: en sus inicios constitucionales sostuvo una posición tendente a la reelección presidencial ilimitada; sin embargo, George Washington renunció a postularse a un tercer periodo a pesar de no tener ninguna prohibición legal que se lo impidiera (Rodríguez 2015, 600). Posteriormente, el modelo de reelección indefinida en dicho país fue reformado en la enmienda XXII a la Constitución, la cual señala que “Ninguna persona debe ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces (febrero 27, 1951)” (Padover 1982, 83).

Por otra parte, en sus orígenes, los países latinoamericanos adoptaron diversos sistemas de gobierno, como la república parlamentaria en Chile o la monarquía en los casos de México, Brasil o Haití. Para Mario Melgar Adalid (2017, 517-25), la Constitución de Filadelfia de 1787 se puede considerar el paradigma para la creación de los sistemas presidenciales vigentes en América Latina, aunque, con el tiempo, cada Constitución ha tomado sus características particulares.

En ese sentido, Dieter Nohlen ha clasificado los regímenes presidenciales existentes en Latinoamérica en cinco tipos: dominante, reforzado o racionalizado, puro o equilibrado, atenuado y parlamentario.¹ Cabe señalar que, en la actualidad, los países de la región se inclinan hacia el sistema presidencial, con excepción de Haití, que tiene un sistema semipresidencialista francés. Por su parte, las naciones del Caribe descendientes de la monarquía inglesa mantienen gobiernos parlamentarios.

Las características de los diferentes tipos de presidencialismo descritas por Nohlen se muestran en el cuadro 1.

¹ En su obra *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Dieter Nohlen habla de la relación entre los sistemas electorales y la gobernabilidad, en específico, de los efectos entre los sistemas electorales en la gobernabilidad —que pasan por medio del sistema de partidos— y su relación con las instituciones políticas.

Cuadro 1. Tipología de sistemas presidenciales

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del poder
Dominante	Concentración del poder Supresión de controles horizontales Personalismo Jerárquico/decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte Ejecutivo en cuanto a competencias Resultante de reformas políticas Racionalización del proceso político Estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo Influencia del sistema de partidos Estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes equilibrados, pero influye más el sistema de partidos Estilo de decisión mayoritaria
Parlamentario	Gobierno de coalición Estilo de decisión negociada y de compromiso

Fuente: Nohlen (2013).

La mayoría de los estados latinoamericanos ha experimentado las diferentes variantes de los presidencialismos descritos por Nohlen (2013), siendo los de tipo dominante y reforzado o racionalizado los más frecuentes, porque en estos la figura del presidente acumula importantes competencias.

La reelección presidencial en América Latina ha sido una constante en los diferentes países que conforman el bloque de naciones presidencialistas; sin embargo, no existe una orientación única debido a que la historia de cada uno comprueba la existencia de ciclos políticos.

En los inicios independentistas y de formación de las constituciones a lo largo del siglo XIX en Latinoamérica, se observó la tendencia de los presidentes a mantenerse en el poder durante varios periodos o a volver a ocuparlo. Posteriormente, la aversión por la reelección comenzó a prevalecer debido a las malas experiencias históricas que, en su mayoría, se resumen en dictaduras que truncaron el proceso democrático. No obstante, por diversos motivos, en la actualidad la región pasó de ser antirreeleccionista a ser prorreeleccionista.

En los últimos 30 años varios países latinoamericanos han cambiado su modelo democrático, mediante reformas constitucionales, para

permitir la reelección. En el siguiente apartado se analizan los instrumentos jurídicos por los cuales esta se ha aprobado en los diferentes países de la región.

Instrumentos jurídicos que han hecho posible la reelección presidencial en América Latina

Marcial Rodríguez Saldaña hace una formidable compilación de los instrumentos legales y legislativos que se han utilizado en los países de América Latina para hacer posible la reelección. A continuación se replica su listado con la finalidad de aclarar las diferentes formas en que se ha aprobado la reelección presidencial.

Reelección presidencial mediante el Constituyente permanente

Se utilizó en Brasil en 1997 mediante el artículo 60, fracción III,² de la Constitución brasileña, que permite la propuesta de enmienda constitucional siempre y cuando sea aprobada en cada Cámara del Congreso Nacional en dos ocasiones, por al menos el voto de tres quintas partes de sus integrantes. La reelección fue aprobada solo por un periodo.

Otro caso conocido ocurrió en Colombia en 2004, de acuerdo con su artículo 375 constitucional,³ mediante la aprobación del Congreso en dos

² La Constitución brasileña expresa en su artículo 60, fracción III, que “La enmienda a la Constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal con el respectivo número de orden” (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 60, fracción III, 1988).

³ El artículo 375 de la Constitución de Colombia expresa: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero” (Constitución Política de la República de Colombia, artículo 375, 1991).

periodos ordinarios consecutivos —el primero, por medio de la aprobación de la mayoría de los asistentes, y el segundo, por la mayoría de los integrantes— para permitir la reelección inmediata por un periodo.

Reelección presidencial mediante asamblea constituyente

En 1994, Argentina convocó a una convención, de acuerdo con su artículo 30, para aprobar la reelección inmediata por un solo periodo.⁴ En 1982, El Salvador también llamó a una asamblea constituyente que aprobó la Constitución de 1983 y permitió, mediante su artículo 152, ordinal primero,⁵ la reelección mediata dejando pasar un periodo.

Reelección presidencial mediante consulta popular y asamblea nacional revisora

En 2006, República Dominicana realizó una consulta popular para aprobar una nueva Constitución; esta se consumó el 26 de enero de 2010⁶ y se eliminó la reelección presidencial ilimitada.

⁴ El artículo 30 de la Constitución argentina se refiere a la posibilidad de reformar cualquiera de sus partes. Por medio este artículo fue posible hacer efectiva la reelección: “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto” (Constitución de la Nación Argentina, artículo 30, 1994).

⁵ El artículo 152, ordinal primero, de la Constitución de El Salvador expresa que es necesario esperar un periodo para poder reelegirse: “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1°.- 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” (Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 152, ordinal primero, 1983).

⁶ La nueva Constitución de la República Dominicana fue proclamada el 26 de enero de 2010 y publicada en la Gaceta Oficial N.º 10561 de aquel país.

Reelección presidencial mediante referéndum

El 15 de febrero de 2009 Venezuela aplicó una reforma mediante un referéndum para aprobar la reelección presidencial inmediata e ilimitada.⁷

Reelección presidencial mediante asamblea constituyente y referéndum

Países como Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela han llevado a cabo este procedimiento. En 2006, Bolivia convocó a una asamblea constituyente que aprobó el proyecto de Constitución y, el 25 de enero de 2009, se estableció la reelección presidencial inmediata por un periodo.⁸ En Ecuador, el entonces presidente Rafael Correa llamó a una asamblea constituyente en 2008, la cual aprobó la nueva Constitución el 24 de julio de 2008, ratificada el 28 de septiembre de ese año, lo que permitió la reelección consecutiva una vez.⁹ Por su parte, Perú convocó al Constituyente y a un referéndum en el año 2000 para prohibir la reelección después de dos periodos consecutivos, aunque abre la posibilidad de ser reelecto dejando pasar un periodo.¹⁰ Finalmente, Venezuela aprobó

⁷ El referéndum permitía al entonces presidente Hugo Chávez reelegirse por tercera ocasión para las elecciones de 2012; era el segundo intento de modificar las restricciones constitucionales para lograr la reelección indefinida. No obstante, en 2007 los venezolanos votaron rotundamente en contra.

⁸ La Constitución de Bolivia expresa en su artículo 169 la posibilidad de reelección por un periodo adicional de manera continua: “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” (Constitución Política del Estado Boliviano, artículo 169, 2009).

⁹ El artículo 98 de la Constitución del Ecuador de 1998 posibilitaba la reelección presidencial: “El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos” (Constitución Política del Estado de Ecuador, artículo 98, 1998 y 2008).

¹⁰ El referéndum peruano presentado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su sección I “Sobre la democracia y Estado de derecho”, capítulo I “Estructura del Estado peruano”, apartado “El Poder Ejecutivo”, declara que la Constitución contempla que el presidente de la república es el jefe del Estado y personifica a la nación. Su elección se efectúa por sufragio directo y, conforme al artículo 112 de la aludida ley fundamental, “el mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional.

en 1999 el referéndum que permite la reelección presidencial inmediata por un periodo.

Reelección presidencial por resolución de órganos jurisdiccionales

En 2003, Costa Rica logró la reelección mediante la sentencia de la Sala de la Corte Constitucional.¹¹ Por su parte, Nicaragua la obtuvo en 2009 por medio de la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Reformas reeleccionistas producto de autogolpe de Estado

En Perú, en 1992, Alberto Fujimori disolvió el Congreso de la república y convocó a un Congreso constituyente, el cual aprobó una nueva Constitución que permitía la reelección presidencial inmediata por un periodo.

Reformas reeleccionistas por Ley de interpretación del Poder Legislativo

En 1996, el Congreso peruano, establecido por un golpe de Estado, expidió la Ley de interpretación auténtica de la Constitución, que concedió un nuevo periodo a Alberto Fujimori. Por su parte, en 2013 fue aprobada la Ley de aplicación normativa en Bolivia, que permitía a Evo Morales la reelección presidencial para un segundo periodo.

Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex-Presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones” (CIDH y OEA 1993).

¹¹ Jorge Enrique Romero Pérez, en su ensayo “Derecho constitucional y reelección presidencial, sentencia del Tribunal Constitucional N° 2771”, escribió una crítica acerca de los modos por los que se validó la reelección en Costa Rica. Este documento se retomará más adelante, a fin de replantear la problemática de la reelección como derecho humano.

La excepción reeleccionista en República Dominicana

En 2006, República Dominicana era un país con posibilidad de reelección presidencial ilimitada; sin embargo, se realizó una consulta pública que concluyó con la prohibición de la reelección mediata con un periodo alterno.

Una vez explicadas y sistematizadas las formas como se aprobó la reelección presidencial en América Latina, conviene exponer los tipos de reelección en la región.

Tipologías de reelección presidencial en América Latina

Reelección prohibida

El artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos niega al Ejecutivo la posibilidad de reelección, al considerar que

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 (CPEUM, artículo 83, 2018).

Aunque México no permite la reelección de su presidente, esta sí es posible en cargos legislativos y municipales.

En Guatemala, el artículo 187 de su Constitución señala que

La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en situación de titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del período presidencial

por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 187, 1985).

La decisión del Poder Legislativo de Guatemala podría explicarse por la superación de un conflicto de 30 años en el país y por el poco interés del dirigente en reformar la ley.

En Honduras, una reforma constitucional que incluía la reelección produjo un golpe de Estado, por lo que se vislumbra el temor a esta opción. Al respecto, el artículo 239 de la Constitución hondureña especifica:

El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la Republica. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública (Constitución Política de la República de Honduras, artículo 239, 1982).

En Paraguay, tras finalizar la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989, se redactó el artículo 229 constitucional, que expresa:

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 período 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 (Constitución Nacional de Paraguay, artículo 229, 1992).

La Constitución de Colombia fue modificada en 2015 y, de una reelección consecutiva, se pasó a la prohibición de esta, con el agregado de un impedimento contra cualquier posible reforma posterior. De esa manera, el artículo 197 actual indica que

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. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente (Constitución Política de la República de Colombia, artículo 197, 1991).

Reelección presidencial alterna

En Chile, la dictadura terminó hasta 1981. En este escenario, el país necesitaba replantear su Constitución para limitar o anular las posibles pretensiones de una nueva dictadura, por lo que la reelección alternada fue una de las previsiones jurídicas para garantizar nuevamente la democracia. Al respecto, el artículo 25 establece: “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente” (Constitución Política de la República de Chile, artículo 25, 2010).

Costa Rica prohibió la reelección desde 1969; sin embargo, esta fue autorizada en 2003 por la Corte Constitucional, en el segundo intento del exmandatario Óscar Arias Sánchez de rescatarla. Así fue como el artículo 132 de la Constitución política de 1949 —que impide la reelección— se vio modificado por la decisión de cinco jueces que estimaron que el procedimiento seguido no fue el adecuado.

Por su parte, el artículo 154 de la Constitución de El Salvador indica 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 un día más” (Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 154, 1983).

En Panamá, los artículos 177 y 178 constitucionales señalan que

El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos para un período de cinco años. Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes (Constitución Política de la República de Panamá, artículos 177 y 178, 2004).

Al respecto, en Uruguay el artículo 152 constitucional enuncia lo siguiente:

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. El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva 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 (Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 152, 1967).

Perú aceptó la reelección inmediata en 1993, después del autogolpe de Estado por parte de Fujimori en 1992, y esta pasó a ser alterna con la reforma constitucional del año 2000, por lo que el artículo 112 resalta que “El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata.

Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones” (Constitución Política del Perú, artículo 112, 1993).

Reelección presidencial consecutiva o inmediata

Argentina realizó una enmienda en 1994 como consecuencia de la propuesta hecha por el entonces presidente Carlos Menem para beneficiarse con un segundo mandato. Al respecto, el artículo 90 constitucional de esa nación dice que

El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período (Constitución de la Nación Argentina, artículo 90, 1994).

En 2009 se aprobó en Bolivia, mediante un referéndum popular (62 %), la posibilidad de considerar a Evo Morales como candidato a la presidencia de aquel país. Su artículo 168 constitucional declara: “El período 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” (Constitución Política del Estado Boliviano, artículo 168, 2009).

Por su parte, República Dominicana cambió de reelección consecutiva a alterna en 1994; sin embargo, en 2015, después de la aprobación de reiteradas reformas, más de 40, el presidente Danilo Medina impulsó una iniciativa que le permitió buscar el segundo mandato.

En Brasil, la Constitución Política permite la reelección con las siguientes consideraciones:

Presidente de la República, los Gobernadores y los Prefectos podrán ser reelectos por un único período subsiguiente. El mandato del Presidente de la República es de cuatro años y se iniciará el 1ro de enero del año siguiente al de su reelección (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 82, 1988).

Reelección presidencial ilimitada o indefinida

Venezuela es el caso más notorio, polémico y comentado en este rubro debido a los efectos del ejercicio del presidencialismo dominante. En 1999, el gobierno venezolano admitió la posibilidad de una sola reelección inmediata para un periodo de seis años. Sin embargo, mediante el Referéndum N.º 1 de 2009 modificó el artículo 230 constitucional para permitir una reelección indefinida del presidente. Así, en 2009 se presentó el proyecto de enmienda constitucional solicitado por el entonces presidente Hugo Chávez para establecer su reelección indefinida; dicha enmienda fue aprobada por la mayoría simple de los electores en un referéndum popular.

En Nicaragua, la mayoría oficialista del Frente Sandinista de Liberación Nacional de la Asamblea Nacional aprobó una reforma constitucional en 2014, por 64 votos contra 25, que habilita la reelección presidencial indefinida, al eliminar el artículo 147 que prohibía renovar el cargo al presidente en turno o a quien hubiera ejercido la presidencia en el lapso en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que la hubiere ocupado por dos periodos presidenciales. Esta reforma solucionó la contradicción existente entre la literalidad de la Constitución, que prohibía la reelección sucesiva y la de cualquiera que hubiera ocupado dos veces el cargo, y la sentencia de la Corte Suprema en octubre de 2009, que declaraba inaplicable esa restricción. Esta decisión judicial fue la que allanó el camino a la reelección del presidente Daniel Ortega en noviembre de 2011, a pesar de que ya había sido electo para el cargo en 1984 y 2006.

En Ecuador —con 100 votos a favor, de un total de 137 legisladores—, los asambleístas eliminaron todas las restricciones para la reelección de cargos sometidos al voto popular, incluido el de presidente. Anteriormente, la Constitución ecuatoriana permitía una sola reelección; el cambio, sin embargo, no aplicó en las elecciones de 2017, pues la Asamblea aprobó una disposición transitoria que indica que las enmiendas referidas a los derechos de participación política entrarían en vigor el 24 de mayo de 2018, luego de haberse realizado los comicios. Esto significó que el presidente impulsor de la reforma, Rafael Correa, no pudiera presentarse en las elecciones.

Lo analizado con anterioridad puede sintetizarse en el cuadro 2, que clasifica a los países según su tipo de reelección presidencial.

Cuadro 2. Clasificación de países por tipos de reelección presidencial

Indefinida	Inmediata	Alterna	Prohibida
Venezuela	Argentina	Chile	Colombia
Ecuador	Bolivia	Costa Rica	Guatemala
Nicaragua	Brasil	El Salvador	Honduras
--	República Dominicana	Panamá	México
--	--	Perú	Paraguay
--	--	Uruguay	--

Fuente: Mac Auliffe (2017).

*Argumentos de Alexander Hamilton
a favor de la reelección presidencial
inmediata e indefinida*

Aunque en la actualidad las naciones latinoamericanas han impulsado instrumentos jurídicos que hacen posible la reelección en su territorio, también es cierto que se han creado filtros jurídicos que impiden el absolutismo del poder en una sola persona. Pocos son los países que han aceptado el reeleccionismo indefinido. El caso de Venezuela es, particularmente, un escenario irrepetible en otra nación.

Hoy en día, no hay muchos defensores de la reelección presidencial indefinida, y quienes pudieran llegar a legitimarla se basan en los argumentos de Alexander Hamilton,¹² que sirven para justificar la reelección presidencial. En su obra *El federalista*, considerada un comentario de la Constitución de los Estados Unidos de América a los debates y objeciones a los artículos que planteaba el constituyente, señala que

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 seguida excluirlo de ellas, bien durante un período 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 (Hamilton, Madison y Jay 1994, 308).

Hamilton agregó a su discurso la posibilidad de ser reelecto para que el funcionario tuviera la inclinación de desempeñar de manera satisfactoria su cometido y, también, para dar tiempo a la comunidad, a fin de que se aprecien experimentalmente sus méritos; de este modo, el pueblo prolongaría el mandato del funcionario cuando encontrara motivos para su proceder y asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema. La exclusión de la posibilidad de reelección sería perjudicial, ya que, según sus palabras, existen inconvenientes de no considerar la reelección indefinida. Respecto al primero, señaló que

El mismo amor a la gloria, esa pasión que domina a los espíritus más selectos, que impulsaría a un hombre a proyectar y acometer vastas y difíciles

¹² Alexander Hamilton es considerado el padre de la economía de Estados Unidos de América y uno de los padres fundadores del Estado junto con George Washington.

empresas en beneficio público, que exigirían un tiempo considerable para madurarlas y perfeccionarlas, siempre que pudiera abrigar la esperanza de que le sería posible terminar lo iniciado, lo disuadiría en cambio de todo esfuerzo, en el caso de que previera que debería abandonar el campo antes de completar su labor y encomendar ésta, en unión de su reputación misma, a manos que pueden resultar incapaces para la tarea u hostiles a ella (Hamilton, Madison y Jay 1994, 308).

Hamilton expuso, como segundo inconveniente en su discurso, dejarse entregar a finalidades mercenarias:

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; no obstante que el propio hombre, colocado ante diferentes perspectivas, es probable que se contentara con los gajes normales de su puesto y quizás hasta se mostrara renuente a correr el riesgo de abusar de sus oportunidades. Su codicia podría convertirse en protección contra su codicia (Hamilton, Madison y Jay 1994, 308).

Un tercer inconveniente se relaciona con privar a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida.

Que la experiencia es la madre de la sabiduría, es un adagio cuya verdad reconocen tanto los hombres más sencillos como los más doctos. ¿Qué cualidad puede desearse más en quienes gobiernen a las naciones o ser más esencial que ésta? ¿Dónde sería más de desearse o más esencial que en el primer magistrado de una nación? ¿Puede ser juicioso que la

Constitución proscriba esta apetecible e indispensable cualidad y declare que en el mismo momento en que se adquiere, su poseedor estará obligado a abandonar el puesto en que la alcanzó y en el cual resulta útil? Éste es, sin embargo, el alcance preciso de todas esas reglas que excluyen a los hombres del servicio del país, a virtud de la elección de sus conciudadanos, después de que la carrera que han hecho los ha capacitado para prestarla con mayor utilidad (Hamilton, Madison y Jay 1994, 309).

El cuarto inconveniente consiste en 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.

No hay nación que en un momento dado no haya sentido una necesidad absoluta de los servicios de determinados hombres en determinados lugares; tal vez no sea exagerado decir que esa necesidad se relacionaba con la preservación de su existencia política (Hamilton, Madison y Jay 1994, 309).

Un quinto inconveniente se encontraría en la estabilidad de la Administración pública. Al imponer un cambio de hombres en el puesto más elevado de la nación, obligaría a una variación de medidas:

No es posible esperar, como regla general, que los hombres cambien y las medidas sigan siendo las mismas. En el curso natural de las cosas, lo contrario es lo que ocurre. Y no debemos temer que se caiga en una rigidez exagerada, en tanto que haya siquiera la opción de cambiar; ni hay por qué desear que se prohíba al pueblo que continúe otorgando su confianza a aquellos con quienes cree que está segura, ya que esta constancia de su parte permitiría hacer a un lado el pernicioso estorbo de los consejos vacilantes y de una política mudable (Hamilton, Madison y Jay 1994, 310).

El punto de apoyo de los defensores de la reelección es, en síntesis, el que se afianza en la soberana voluntad del pueblo que elige en comicios libres. Contra ese fundamento, sus contestatarios sostienen que la serie de reelecciones puede atentar contra uno de los elementos más importantes de la república, como es la periodicidad de las funciones, y su prohibición constituye “un dique eficaz para contener posibles abusos y ambiciosos proyectos personales” (Pérez 2015, 12).

La idea, pretendidamente democrática, que afirma que “la reelección no la hace la Constitución, sino el pueblo”, o que “si el pueblo quiere, es él quien reelige”, ha sido desvirtuada:

Se sostiene que la reelección presidencial responde a la más pura democracia porque si la soberanía del pueblo quiere consagrarla debe acatársela. [De modo que] es un grave error creer que la democracia se funda solamente en la soberanía popular (Mac Auliffe 2017).

En ese sentido, a continuación se analizan dos casos emblemáticos por los argumentos que justificaron la aprobación de la reelección, a saber, los casos de Costa Rica y Bolivia.

El fraude reeleccionista. Costa Rica y Bolivia

La reelección en América Latina se ha validado desde la perspectiva constitucional y legal, con la aprobación de las instituciones y mediante el escrutinio público; sin embargo, los casos de Costa Rica y Bolivia destacan por las particularidades de los procesos para poner en marcha la reelección. A continuación se examinará lo sucedido en cada país.

Caso de Costa Rica

Óscar Arias Sánchez fue presidente en el periodo 1986-1990, en el que logró la simpatía del sector empresarial nacional y extranjero, razón por la

cual no dejó de ser visualizado e impulsado en varias ocasiones como candidato. Por lo anterior, acudió en dos ocasiones a la Sala Constitucional con el objetivo de presentar un recurso para que este tribunal resolviera a favor de la anulación de dicho obstáculo político.

La Sala Constitucional dictó dos resoluciones: la sentencia 7818 del año 2000, que mantenía la prohibición de la reelección, y la sentencia 2771 de 2003, que permitía la reelección.

Respecto a la primera, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia recibió acciones de inconstitucionalidad, cuyo propósito era permitir la reelección presidencial; sin embargo, el tribunal consideró que no tenía la competencia para pronunciarse en torno al contenido del artículo constitucional que la prohibía. En 2003, la Sala recibió otras acciones de inconstitucionalidad y modificó criterios anteriores; se declaró competente al argumentar que su función como tribunal constitucional era establecer límites al ejercicio del poder —siendo el caso el poder reformador de la Constitución—, y concluyó en anular la reforma que aprobó el artículo 132 constitucional, que prohibía la reelección presidencial. No obstante, la reelección presidencial alterna en dos periodos se aprobó, pese a que en la sentencia se expuso que no se pronunciaba acerca de la conveniencia de la reelección (Rodríguez 2015, 206).

Jorge Enrique Romero Pérez (2015) considera que, desde el surgimiento de la Sala Constitucional en 1989, no ha habido caso alguno en que ese tribunal volviera a estudiar y pronunciar una nueva sentencia en torno a un caso que ya se había resuelto. La petición de reelección presidencial había sido analizada por segunda vez y, por tanto, como era de esperarse, se consiguió un resultado favorable a la reelección. Ello demuestra que las sentencias de ese tribunal centralizado y único en el país no tienen el recurso judicial de apelación o de impugnación, lo cual convierte a la sede judicial en única instancia.

Una revisión acerca del modo como fueron votadas las dos sentencias emitidas por la Sala Constitucional podría permitir una mejor interpre-

tación relacionada con el motivo de su emisión y el propósito del tribunal para dictarlas. La sentencia 2771 de 2003 tuvo a dos jueces nuevos, nombrados por el Poder Legislativo, con la finalidad de cambiar la composición del tribunal y, así, favorecer la reelección presidencial por la vía del tribunal constitucional.

Por otra parte, el artículo 132, inciso 1, de la Constitución de Costa Rica —antes de su reforma— expresaba:

No podrá ser presidente ni vicepresidente:

1.- El que hubiera servido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el vicepresidente, o quien lo sustituya, que la hubiera servido durante la mayor parte de cualquiera de los periodos que comprende los expresados años (Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 132, inciso 1, 1949).

Después de la reforma al artículo 132, inciso 1, de la Constitución de Costa Rica de 1969, se expresaba claramente la prohibición a la reelección presidencial.

Reforma por ley No. 4349 del 11 de julio de 1969.

1.- El presidente que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional (Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 132, 1949).¹³

En un hecho histórico, la sentencia 2771 de 2003 emitida por la Sala Constitucional anuló la reforma de 1969 y la sentencia 7818 del año 2000, que prohibían la reelección del presidente Óscar Arias. La Sala Constitu-

¹³ Artículo modificado por la reforma de 1969.

cional se atribuyó el control y el ejercicio respecto al fondo de las reformas constitucionales, además de competencias que son exclusivas de los legisladores; agregó, además, la violación del artículo 76 de la Constitución de Costa Rica.

Artículo 76

Quien hubiere establecido la acción de inconstitucionalidad no podrá plantear otras relacionadas con el mismo juicio o procedimiento, aunque las funde en motivos diferentes; y la que se interponga en esas condiciones será rechazada de plano (Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 76, 1949).

Por lo anterior, la presencia de dos nuevos magistrados en la Sala Constitucional posibilitó la reelección, al sumar los votos que habían faltado en la sentencia 7818 del año 2000.

El caso de Costa Rica puso al descubierto los intereses de ciertos sectores poderosos que buscaron legitimar la reelección por medios legales, al presionar en las salas y a los magistrados para obtener un escenario a su favor. No obstante, en el discurso, el argumento fuerte era que, dada la trayectoria política, el pueblo exigía el regreso a la silla presidencial del otrora presidente. Es evidente que lo fraudulento del discurso radica en la necesidad de eliminar el freno de la Constitución para permitir el avance del proyecto necesario y reclamado por los electores.

Caso de Bolivia

La ola reeleccionista fue planteada en el debate político boliviano en 2013, al surgir, por parte de los senadores, la iniciativa de elaborar un proyecto legislativo denominado Ley de Aplicación Normativa, la cual se planteaba como una legislación novedosa e inexistente que utilizaba los grandes principios y valores del derecho, es decir, que categorizaba la norma especial sobre la norma general mediante la aplicación de los principios y

valores de la democracia representativa, así como los principios y los valores que hacen al derecho internacional. La finalidad de aquel proyecto era habilitar la posibilidad de reelegir por segunda ocasión al entonces presidente Evo Morales.

Fue así como la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional resolvió remitir para su aprobación al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) el proyecto de Ley de Aplicación Normativa, el cual fue bien visto, ya que, presuntamente, ayudaría a desarrollar algunas normas de la Constitución.

Cabe señalar que el TCP es el encargado de la interpretación de la Constitución como máximo órgano de la jurisdicción constitucional; por lo tanto, se explica que, gracias a la Ley de Aplicación Normativa, la Asamblea Legislativa Plurinacional pudiera atribuirse funciones que no le competen ni le fueron otorgadas por el Constituyente, generando un conflicto de competencias respecto de la titularidad en la facultad interpretativa de la ley fundamental boliviana.

La Asamblea Legislativa Plurinacional tenía intenciones de que el TCP realizara una interpretación extensiva de las normas de la Constitución, aunque estas se habían distinguido por no ser contradictorias ni oscuras ni ambiguas en su contenido; lo único realmente problemático era la claridad con la que se negaba la reelección presidencial. Por ello, era necesario hacer una interpretación exhaustiva, cuya finalidad parecía justificar los intereses reeleccionistas.

El problema, en sí, radicaba en que la disposición transitoria primera de la Constitución de 2009, en su parágrafo II, contempla que los mandatos anteriores serán tomados en cuenta a efectos de los siguientes periodos de funciones; es decir, que aquellos ciudadanos bolivianos que ya han desempeñado un cargo, como el de presidente o vicepresidente, les será tomado en cuenta como su primer periodo, por lo que pueden ser reelegidos inmediatamente, pero una sola vez nada más, de acuerdo con el artículo 168 constitucional.

Al respecto, Alan Vargas Lima señala que Evo Morales careció de legitimación constitucional necesaria porque

Para postularse a una nueva reelección, dado que el contenido de las citadas normas —como bien se reconoce en la Exposición de Motivos del mencionado Proyecto de Ley— “[...] deviene del absoluto respeto a la voluntad popular expresada en las urnas a momento de la aprobación del nuevo texto constitucional el 25 de Enero de 2009, ya que la nueva Constitución establece la vigencia de una nueva forma de organización del Estado, el, Estado Plurinacional social comunitario y con autonomías”; por lo tanto, actuar en sentido contrario al texto constitucional (argumentando que se debe computar el período presidencial desde el momento de la vigencia del Estado Plurinacional, y no así desde la vigencia de la propia Constitución), constituye un flagrante quebrantamiento de las reglas establecidas por voluntad del constituyente, en la configuración del sistema constitucional boliviano, derivando así en una directa vulneración de lo previsto en el citado art. 168 constitucional, que sólo permite la reelección inmediata por una sola vez, y no así por dos veces, como se pretendió hacer entender, a través de la formulación del Proyecto de “Ley de Aplicación Normativa” elaborado para consolidar legalmente esa posibilidad, previo control de constitucionalidad (Vargas 2014, 458).

Así, la habilitación de una segunda reelección presidencial —haciendo caso omiso de la Constitución y su clara negación al poder hacerlo— representa una tergiversación de leyes que no necesitaban de una interpretación a fondo.

Lo cuestionable del caso es que el TCP no solo interpretó normas internas que no requieren interpretación, sino que, además, lo hizo con el marco de convencionalidad o de instrumentos internacionales de derechos —como la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, con el argumento de que, al ser más favorable para el ejercicio de los derechos

políticos y encontrarse por encima de la carta magna boliviana, era válido permitir la reelección de Evo Morales.

Reelección presidencial frente a las buenas prácticas democráticas

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) es un órgano consultivo en materia constitucional que tiene como finalidad apoyar a las democracias europeas en el diseño de sus constituciones. Su primer presidente, el juez Antonio La Pergola, consideraba que el compromiso de la institución de garantizar la paz por medio de la democracia y el derecho debía tener alcances internacionales, a fin de lograr la consolidación de las reformas políticas, legislativas y constitucionales que ayudarían a proteger los derechos humanos, el pluralismo y la preeminencia del Estado de derecho.

A partir de valores comunes entre diferentes democracias, como la no discriminación; el voto libre, secreto y directo; el respeto de los derechos políticos; la libertad de expresión y asociación, y la representación política de grupos minoritarios, la Comisión de Venecia consensuó esas experiencias para elaborar el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (CBPME), con la ayuda de miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y del Congreso de los poderes locales y regionales europeos.

En dicho contexto, este documento presentado por la Comisión de Venecia ayuda a definir los principios democráticos fundamentales de manera general, con estricto apego al respeto de la soberanía de los estados para definir sus sistemas electorales. Así, las directrices se presentan como una hoja de ruta para garantizar la mayor imparcialidad y confiabilidad en las elecciones sin emitir juicios de valor, y únicamente brindan recomendaciones a fin de optimizar el funcionamiento de los procesos y las prácticas electorales (Alanis 2011, 7).

A partir de los propósitos de la Comisión de Venecia, es posible revisar el CBPME con la finalidad de aportar elementos que ayuden a de-

finir mejor el escenario del reeleccionismo. En primer lugar, la intención es situar su problemática fuera del discurso de las reinterpretaciones constitucionales y, en segundo lugar, eliminar el alegato acerca de la reelección como un derecho humano basado en la soberanía de lo que deciden las mayorías.

Es necesario partir de principios básicos estructurados en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Respecto del patrimonio electoral europeo, son cinco: el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo.

Derivado de dichos principios, de acuerdo con la sexta directriz del Código, las elecciones deben celebrarse periódicamente y no exceder de cinco años. Asimismo, en el apartado II del Informe Explicativo del CBPME, titulado “Condiciones para la aplicación de los principios”, se señala que es fundamental:

- La primera condición, que es de orden general, es el respeto de los derechos humanos fundamentales y, en particular, de las libertades de expresión, de reunión y de asociación, sin las cuales es inconcebible una verdadera democracia;
- La segunda es que la ley electoral deberá gozar de cierta estabilidad y estar protegida contra manipulaciones partidistas;
- La última, de vital importancia, es que el proceso deberá tener cierto número de garantías, sobre todo por lo que respecta a la organización del escrutinio (CBPME 2011, 46).

Por su parte, el punto 3.1, denominado “Organización del escrutinio por un órgano imparcial”, del apartado II de las directrices del CBPME, señala:

- a. La aplicación del derecho electoral deberá estar a cargo de un órgano imparcial.
- b. Cuando no exista una larga tradición de independencia de las autoridades administrativas frente al poder político, deberán crearse comisio-

nes electorales independientes e imparciales a todos los niveles, desde el nacional hasta el de la mesa electoral.

c. La Comisión deberá ser permanente (CBPME 2011, 22).

Por último, también del apartado II de las directrices del CBPME, del punto 3.3 “La existencia de un sistema eficaz de recurso”, vale la pena retomar las siguientes consideraciones:

- a. La instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En todos los casos, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia.
- a. La instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente para anular las elecciones cuando una irregularidad pueda haber influido en el resultado. Deberá ser posible anular tanto el conjunto de las elecciones como los resultados en una circunscripción o en una oficina electoral. En caso de anulación, deberá convocarse a una nueva elección en el territorio en que se haya producido la anulación (CBPME 2011, 24).

En suma, la finalidad es que las reglas del derecho electoral no sean letra muerta, de modo que los ciudadanos puedan invocar irregularidades en el procedimiento respecto de las decisiones tomadas con anterioridad a las elecciones, como la elegibilidad, la validez de las candidaturas y el respeto a las reglas electorales.

Reelección, ¿un derecho humano?

La Comisión de Venecia considera que, en la actualidad, todas las democracias modernas son representativas, es decir, son herramientas que permiten a las personas la construcción de un gobierno; de este modo, adquieren derechos políticos que les brindan la posibilidad de elegir a sus

funcionarios o de ocupar cargos públicos. El sufragio es, por lo tanto, un elemento clave de los derechos políticos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 17).

En dicho contexto, la reelección se definiría como

La posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política. Sin embargo, esto plantea la pregunta de si la reelección es también un derecho humano fundamental o meramente un aspecto específico del funcionamiento de la institución de que se trate. Las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos. Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solamente derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay también principios, instituciones y mandatos. La “constitución de los derechos” forma parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la “constitución de los poderes” o la estructura de gobierno (artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa o Declaración de Derechos de Virginia). Los derechos no representan el contenido completo de la constitución (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 17).

La reelección debe entenderse desde la perspectiva de la participación política, no desde los derechos inherentes de los seres humanos. Es parte de la acción política permitir la participación a todos los ciudadanos, pero no es una obligación del Estado garantizar la reinserción de algún individuo a cierto cargo político.

La Comisión de Venecia entiende a los derechos humanos como ciertos reclamos que deben ser reconocidos por normas judiciales o principios.

Los derechos humanos son reclamos sociales esenciales y universales que cualquier individuo manifiesta en una sociedad. Así, el Estado debe reconocerlos y admitirlos para poder institucionalizar y garantizar el respeto del Estado de derecho.

Los derechos humanos pueden ser reconocidos de diversas formas.

Una de ellas es el reconocimiento constitucional como derecho fundamental establecido por una asamblea constitucional u otra entidad que actúe como fundadora de un Estado democrático. Otra forma es mediante interpretación judicial, en la que los tribunales determinan si los reclamos específicos poseen el carácter de derecho humano. Ocasionalmente, los tribunales pueden incluso reconocer derechos humanos nuevos, aunque la mayoría de ellos derivan o desarrollan un derecho humano “nuevo” a partir de los ya reconocidos en la constitución o el derecho internacional, debido a las propias restricciones constitucionales de la judicatura (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 18).

De acuerdo con la Comisión de Venecia, la reelección no puede ser concebida como un derecho humano, pues el derecho a participar en comicios se basa en el principio de votar y ser votado mediante elecciones limpias y periódicas; por tanto, la persona que antes ha sido elegida ya ejerció este derecho. Así, la prohibición a la reelección no debe interpretarse como una violación de un ejercicio en el cual ya se participó libremente. Si se reconociera el derecho humano a la reelección, se admitiría, entonces, que el derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y las expectativas legítimos.

Por lo anterior, se considera que

Un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del

derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los recursos públicos) persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 19).

La reelección no puede entenderse como un derecho humano por sí mismo, porque es suficiente el derecho a votar o postularse para garantizar el derecho a la participación; además, no existe ningún fundamento internacional o constitucional que permita reconocerla como derecho humano. Por lo tanto, “La reelección debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 19).

Es posible considerar que al poner límites a la reelección se están restringiendo los derechos humanos y políticos de los candidatos, pero, de acuerdo con las normas internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se deben adoptar medidas legislativas que garanticen a los ciudadanos derechos protegidos. Por eso existen principios como el voto, que es un derecho que puede ejercer cualquier ciudadano cada vez que se le solicite su participación, así como el derecho a ser elegido, el cual puede estar limitado a ciertos requisitos legales que no permiten a todos los ciudadanos ocupar cargos de elección popular.

En cuanto a la reelección:

Los límites a la reelección generalmente se aplican al Jefe de Estado o al Presidente de la República, en tanto son menos comunes para los miembros de los parlamentos. Esta distinción se deriva del carácter diferente de

los poderes ejecutivo y legislativo y de las distintas relaciones entre ellos. La literatura subraya “el peligro de abuso de poder por parte de los mandatarios que se proponen prolongar su permanencia”. Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección “tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder” y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. En palabras de la Comisión de Venecia, “En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’”. Estos argumentos son más sólidos en el caso de la reelección inmediata (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 20).

En definitiva, los estados que han adoptado el sistema presidencial deben imponer medidas o limitaciones constitucionales para fijar los periodos de los presidentes, a fin de preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales.

Los límites de la reelección tienen el propósito de proteger a la democracia ante cualquier posible dictadura. Los límites de la democracia, por su parte, la fortalecen, porque dan oportunidad a los votantes de conocer nuevas propuestas, y a otros ciudadanos, de ejercer cargos elegibles y ejercer, así, la alternancia política. Los límites de la democracia tienen como principal misión proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que son objetivos legítimos del significado de las normas internacionales. Por lo tanto, es un error argumentar el derecho humano a la reelección, porque el derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general y no personal (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2018b, 21).

Conclusiones

Los casos de Costa Rica y Bolivia sobresalen en el tema de la reelección, porque se han valido de reinterpretaciones de las leyes para conseguirla. Uno de los argumentos utilizados para universalizar su propósito y, con este supuesto, abrir espacio en los tribunales constitucionales es considerar la reelección como un derecho humano, a saber, el derecho a ser reelegido como un derecho de nacimiento, el cual, por lo tanto, es obligación del Estado otorgarlo.

En el supuesto de tomar en cuenta a la reelección como un derecho humano, se puede cuestionar lo que universalmente se considera un derecho humano en sí. Por tanto, estos derechos no pueden ser una lista abierta e infinita, en la cual cada sociedad contribuya con apuntar lo que quiera; para eso están los convenios, cartas y tratados que los establecen por consenso internacional (Romero 2015, 132-3).

Acuerdos como el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia permiten saber lo que internacionalmente está consensuado como un derecho. Ahí, la Comisión establece, como un derecho político o electoral, elegir y ser electo, pero nunca considera la reelección como un derecho en calidad de criterio entre las buenas prácticas electorales.

Un planteamiento diferente es aquel que se refiere al individuo que ya fue elegido y desea ser reelecto. En relación con esto, cada país decidirá soberanamente las regulaciones específicas que considere pertinentes para tomar esa decisión. Por lo tanto, el argumento de elevar la reelección a una categoría superior, como lo es un derecho humano, no es falaz porque lo diga la Comisión de Venecia, sino porque nadie puede solicitar ser elegido de nueva cuenta si la Constitución señala lo contrario; es permisible cuando se fundamenta en el respeto a la carta magna y no violenta el marco legal electoral.

La no reelección como mecanismo democrático se basa en el supuesto político de la no perpetuación o autopetruación de élites o individuos que

obedecen a intereses personales u oligárquicos; por lo tanto, aquellos que ya han sido presidentes no pueden obtener nuevamente el cargo y deben dejar participar a otros ciudadanos que aspiren a la presidencia de un país.

La soberanía es el instrumento apriorístico para justificar y legitimar el poder estatal, el cual, a su vez, debe respetar la voluntad popular manifestada mediante las decisiones de las asambleas constituyentes. Los acuerdos pactados en las constituciones políticas otorgan a los ciudadanos derechos políticos que les permiten participar, mediante el voto, en el derecho a elegir y formar parte de un partido político, entre otros. La elección o reelección debe ser entendida en los acuerdos o leyes que transparentan el proceso, pero nunca mediante interpretaciones que atenten contra el derecho de otros, la democracia o el Estado de derecho.

Fuentes consultadas

- Aguilar García, Javier. 1997. *Ensayo biográfico de Fidel Velázquez, sistema político mexicano*. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37144/33728> (consultada el 18 de abril de 2018).
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2011. *La utilidad de la traducción al español del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf (consultada el 18 de abril de 2018).
- Aquino R., José. 2018. *Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29291.pdf> (consultada el 17 de abril de 2018).
- CBPME. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. 2011. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf (consultada el 18 de abril de 2018).
- CIDH y OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos. Presentación de la Constitución peruana de 1993. 1993. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo1.htm> (consultada el 18 de abril de 2018).
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). 2018a. *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e informe explicativo*. México: TEPJF. [Disponible en <http://portal.te.gob.mx/sites/default/>]

- files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf (consultada el 18 de abril de 2018)].
- . 2018b. *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I - Presidentes*. Estrasburgo: Comisión de Venecia. [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) (consultada el 20 de abril de 2018)].
- Constitución de la Nación Argentina. 1994. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf (consultada el 16 de abril de 2018).
- Constitución Nacional de Paraguay. 1992. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm (consultada el 19 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Chile. 2010. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf (consultada el 19 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Colombia. 1991. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica> (consultada el 16 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949. Disponible en <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf> (consultada el 17 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de El Salvador. 1983. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf (consultada el 16 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Guatemala. 1985. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/27.pdf> (consultada el 19 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Honduras. 1982. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html> (consultada el 19 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República de Panamá. 2004. Disponible en <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf> (consultada el 20 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República Dominicana. 2010. Disponible en <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/constitucion2010.pdf> (consultada el 17 de abril de 2018).
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil. 1988. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html> (consultada el 18 de abril de 2018).

- Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. 1967. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1739/14.pdf> (consultada el 20 de abril de 2018).
- Constitución Política del Estado Boliviano. 2009. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (consultada el 17 de abril de 2018).
- Constitución Política del Estado de Ecuador. 1998. Disponible en http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf (consultada el 17 de abril de 2018).
- . 2008. Disponible en http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_2008.pdf (consultada el 17 de abril de 2018).
- Constitución Política del Perú. 1993. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru> (consultada el 17 de abril de 2018).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en <http://acolectivas.profeco.gob.mx/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 19 de abril de 2018).
- El País*. 2009. “Venezuela celebrará el referéndum sobre la reelección ilimitada el 15 de febrero”. *El País*, 16 de enero, sección Internacional. [Disponible en https://elpais.com/internacional/2009/01/16/actualidad/1232060409_850215.html (consultada el 17 de abril de 2018)].
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1994. *El federalista*. FCE. [Disponible en <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf> (consultada el 20 de abril de 2018)].
- Mac Auliffe, Lucía. 2017. *Reelección presidencial en América Latina: trabajo comparativo actualizado*. Disponible en <https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2017/08/08/reelecciones/> (consultada el 19 de abril de 2018).
- Melgar Adalid, Mario. 2017. *La Constitución de Estados Unidos y la mexicana de 1917*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/20.pdf> (consultada el 15 de abril de 2018).
- Nohlen, Dieter. 1992. *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Universidad de Heidelberg. [Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf> (consultada el 15 de abril de 2018)].
- . 2013. “El presidencialismo comparado”. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos* 1 (mayo): 6-23. Madrid. [Disponible en <http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1art1.pdf> (consultada el 20 de abril de 2018)].

- Padover, Saul K. 1982. *The living U. S. Constitution*. Nueva York: New American Library. [Disponible en <https://archive.org/details/livingusconstitu00pado> (consultada el 15 de abril de 2018)].
- Pérez Hualde, Alejandro. 2015. “Reelección en democracia”. *Revista Digital de la AADC* 210 (junio). Disponible en http://aadconst.org.ar/revistadigital/revista/numero_210/ (consultada el 21 de abril de 2018).
- Rivera S., José. 2011. “La reelección en el sistema constitucional boliviano”. *Revista Boliviana de Derecho* 12 (julio): 10-29. [Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/4275/427539909002.pdf> (consultada el 16 de abril de 2018)].
- . 2018. *La segunda reelección presidencial. Una habilitación que afecta al Estado constitucional de derecho*. Disponible en <http://www.kas.de/wf/doc/9857-1442-4-30.pdf> (consultada el 16 de abril de 2018).
- Rodríguez Saldaña, Marcial. 2015. *Reformas constitucionales y reelección presidencial en América Latina*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/32.pdf> (consultada el 14 de abril de 2018).
- Romero Pérez, Jorge Enrique. 2015. “Derecho constitucional y reelección presidencial, sentencia del Tribunal Constitucional N° 2771 del 2003”. *Revista de Ciencias Jurídicas* 136 (enero-abril): 123-60. [Disponible en <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/21548/21798> (consultada el 17 de abril de 2018)].
- Serrafero, Mario D. 2011. “La reelección presidencial indefinida en América Latina”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 54 (mayo): 225-59. [Disponible en http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf (consultada el 15 de abril de 2018)].
- . 2018. *Reelección presidencial, ventajas del candidato e inequidad electoral*. Argentina: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. [Disponible en <https://www.ancmip.org.ar/user/files/Serrafero.I.16.pdf> (consultada el 16 de abril de 2018)].
- Vargas Lima, Alan E. 2014. “La reelección presidencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la Constitución a través de una ley de aplicación normativa”. *Revista Boliviana de Derecho* 19 (enero): 446-69. [Disponible en http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n19/n19_a19.pdf (consultada el 17 de abril de 2018)].