

## **¿De qué manera afectan los límites a la reelección presidencial indefinida los derechos humanos en el sistema interamericano?**

### **Introducción**

Durante las primeras dos décadas del presente siglo, se ha dado una serie de reformas constitucionales en los países del sistema interamericano, para facilitar la reelección presidencial. En su mayoría, estas son naciones de América Latina que tienen el presidencialismo como forma de gobierno (Treminio, 2015). Razón por la cual la flexibilización en los límites al número de mandatos de un presidente, como es el caso de la reelección indefinida, podría ser problemática, pues podría alentar presidencias longevas y anticompetitivas electoralmente. Los datos reflejan que encontrarse en el ejercicio de la presidencia es el predictor más fuerte del triunfo electoral (Corrales y Pendfold, 2015).

En el caso de los países Centroamericanos y de Bolivia, uno de los factores impulsores de ese proceso, al parecer, ha sido la jurisprudencia generada por la decisión de la Sala Constitucional de Costa Rica, en 2003, de declarar inconstitucional la prohibición a la reelección presidencial en Costa Rica. Esta acción no se trató de una reforma constitucional, sino de un pronunciamiento judicial que modificó -de hecho- lo que dicta la norma, un evento altamente controversial, pues introduce distorsiones normativas. En el caso costarricense la prohibición a la reelección presidencial fue introducida en 1969 en el ordenamiento jurídico, a través de una enmienda constitucional en la Asamblea Legislativa.

El levantamiento de dicha prohibición se intentó entre los años 1999 y 2000 por la vía legislativa, no obstante, los dos proyectos de Ley presentados no pasaron la admisibilidad y fueron archivados. Ante el fracaso de seguir el curso de la reforma legislativa, se activó el mecanismo de recurrir al Poder Judicial, buscando una “mayoría alternativa” a la del Poder Legislativo en los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de ese país, quienes en el año 2003 concluyeron que el impedimento a la reelección presidencial era inconstitucional (Muñoz-Portillo y Treminio, 2019).

Ante una acción de inconstitucionalidad presentada por un abogado, la Sala Constitucional de Costa Rica deliberó:

La acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. 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. Lo anterior implica la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes de

dicha reforma (Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2003-02771).

El artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADDHH), se refiere a los derechos políticos de la ciudadanía de los países que conforman el sistema interamericano. En otras palabras, la interpretación de la Sala Constitucional es que las enmiendas realizadas a la Constitución para imponer límites a la reelección presidencial restringen, los derechos políticos de la ciudadanía. Si acaso, tales restricciones tienen que realizarse a través de un proceso constituyente. Como explican Landau et al. (2019), en lo que va de este siglo, este argumento ha sido aplicado en varios países de América Latina, aunque adecuado a circunstancias particulares de cada caso<sup>1</sup>.

Ahora bien, además de la institución de *no-reelección presidencial*, otro límite al continuismo de las personas que ocupan la presidencia es la imposición de un plazo, o *ínterin*, durante el cual la persona en el poder debe de abstenerse a buscar su reelección. Este, en los lugares donde existe, usualmente equivale a un periodo presidencial o dos (Baturo, 2010). Esto impide que la reelección pueda ser consecutiva. Por ejemplo, en Costa Rica la persona que ha ejercido la presidencia tiene que esperar dos periodos presidenciales para poder aspirar a reelegirse, lo mismo ocurre en El Salvador, que tras la sentencia 163-2013, se interpreta que los presidentes pueden volver a competir por el cargo tras el intervalo de dos periodos de mandato.

La consulta del Estado de Colombia ante la Corte CIDH se podría interpretar en sí, más o menos, los principios aplicados por algunas cortes constitucionales en América Latina, en años recientes, basados en los derechos humanos políticos reconocidos en la CADDHH, pueden ser extensivos al límite de la reelección no-consecutiva.

Hay dos elementos a tomar en consideración. Por una parte, hay un factor normativo. Landau et al. (2019) lo llaman la doctrina de la enmienda no-constitucional a la constitucionalidad (*Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine*), que es sobre la que han descansado varios de los levantamientos a los límites a la reelección utilizando el mecanismo de la revisión constitucional, desde el Poder Judicial. Esto es, como en el caso de Costa Rica, que las reformas para impedir reelecciones se han dado en varios casos a través de enmiendas emanadas en los poderes legislativos. Al ser el derecho a elegir, un derecho humano, este — se ha argumentado— de ser regulado, si cabe la posibilidad, en el marco de la CADDHH, debería de hacerse a través de una Asamblea Constituyente. Emitir

---

<sup>1</sup> Este no es el único mecanismo que se ha aplicado para cambiar las reglas de juego a fin de posibilitar la reelección presidencial. Otras naciones han aprobado reformas parciales a sus constituciones a través del poder de enmienda de los legisladores como lo hicieron en la década de 1990 Argentina y Brasil o en 2004 Colombia. Otras han realizado asambleas constituyentes v.g. Bolivia y Ecuador (Treminio, 2015).

criterio sobre este tema, a nuestro parecer, compete a profesionales del derecho o filosofía política que estudian en detalle los aspectos *de jure* o normativos de las instituciones políticas.

Por otra parte, cabe la pregunta de si en la práctica —o sea, *de facto*— los límites a la reelección presidencial indefinida imponen restricciones al ejercicio de los derechos humanos en el sistema interamericano. Esta es una pregunta que la ciencia política (empírica) ha buscado responder. Es en este aspecto sobre el cual nos concentramos a continuación.

La sección siguiente hace un repaso de la literatura en ciencia política sobre los aspectos *de facto* de los límites a la reelección presidencial. Primero comenzamos con una caracterización de por qué algunas constituciones los imponen. Luego repasamos algunos hallazgos de la investigación empírica de estas instituciones en ciencia política. Por último, presentamos algunas conclusiones.

### **Revisión de la literatura**

El debate sobre los límites a la reelección presidencial es tan viejo como la democracia misma —desde la Grecia clásica— y algunos autores lo han ligado a la institución de rotación en el cargo. ¿Se justifica imponer una norma que obligue a que una persona no ocupe el cargo más allá de un periodo establecido, posibilitando que otras personas asuman el puesto? Mark Petracca, un autor que ha reflexionado sobre los límites a la reelección de legisladores en las asambleas de los estados de Estados Unidos, liga la rotación en el cargo y la imposición de límites a la duración del mandato<sup>2</sup> al desarrollo democrático:

Como principio del diseño político, la rotación en el cargo, junto con su contraparte moderna, las limitaciones a la duración del mandato (*term limitations*), está profundamente arraigada en el pensamiento político republicano clásico. Como idea, acompañó el surgimiento de la teoría democrática en la antigua Grecia y Roma y el desarrollo de la democracia representativa desde el Renacimiento (...).

Hoy, los ciudadanos están mirando nuevamente el principio de rotación en el cargo, ahora denominado limitación de duración al mandato, como una respuesta a las exigencias que enfrenta la política en Estados Unidos (...). Los límites de duración del mandato, según afirman los defensores, son un antídoto para los problemas contemporáneos del gobierno permanente, las ventajas de la titularidad electoral, el exceso burocrático, la ausencia de competencia electoral (Petracca, 1996, pág 247, traducción libre).

---

<sup>2</sup> Las restricciones a la reelección presidencial es uno de varios límites que también se imponen a los mandatos presidenciales. Ya se mencionó la regla de *interim* o reelección no-consecutiva. Además, la duración del mandato es otro límite. En décadas pasadas ha habido discusión y reformas acerca de cuál debe ser la duración en años de un mandato presidencial. Por ejemplo, si cuatro es un periodo muy corto para poder llevar a cabo políticas públicas de interés o seis es un periodo muy largo, para alimentar un régimen autoritario (Muñoz-Portillo y Treminio, 2019).

Si imponer límites de duración a los mandatos presidenciales (LDMP) —o también a legisladores— es democrático es algo que ha generado un debate académico en derecho, filosofía y ciencia política. En este último caso, como recién se comentó, Mark Petracca en la publicación citada, considera que la imposición de límites está en consonancia con la democracia. Además, de los argumentos expuestos en la cita anterior, para Petracca (1996, pág 249) el filósofo clásico Aristóteles brinda argumentos adicionales que justificarían la adopción de límites en un régimen democrático: la rotación y límites a los plazos de mandato previenen el uso indebido de los puestos públicos para beneficio personal; la rotación facilita la participación ya que más personas pueden aspirar a realistamente asumir un cargo y los LDMP también restringen la posibilidad de acumulación de poder en una sola persona.

Autores como Stone (2019) se separan de la perspectiva de Petracca. Stone (2019) se refiere específicamente a los LDMP:

Sin embargo, no hay nada particularmente democrático sobre los límites del mandato presidencial. Pueden (cuando trabajan según lo previsto) protegerse contra las amenazas individuales a los sistemas políticos, contra los posibles Caesars. Pero esos sistemas podrían no ser de naturaleza democrática. De hecho, los límites del mandato presidencial pueden incluso permitir el gobierno oligárquico al ayudar a las posibles oligarquías a protegerse contra cualquiera de sus propios miembros que se apoderen de demasiado poder. Así es esencialmente cómo funcionó el sistema político mexicano durante todo el siglo XX (Stone, 2019, pág 31, traducción libre).

Adicionalmente, otro cuestionamiento desde el punto de vista democrático es que los límites especialmente a la reelección continua impedirían el derecho de elegir a la ciudadanía. Para Ginsburg et al. (2011) esta es “la principal objeción a los límites de duración” esta “se basa en las preocupaciones sobre la representación. Desde este punto de vista, los límites de duración sirven como una restricción artificial e iliberal en la elección de la política para retener a un ejecutivo que de otro modo desearía mantener” (p. 1823).

Entonces, si hay riesgo de socavar el derecho de elegir a la ciudadanía —un derecho humano reconocido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos— ¿para qué se imponen límites a la reelección presidencial o límites de otro tipo a los poderes ejecutivos? La respuesta es que sin límites a la reelección también podría haber abusos de poder que terminan afectando otros derechos humanos de la ciudadanía:

En el centro del debate sobre los límites de mandato se encuentra el equilibrio entre la toma dictatorial y la restricción de la elección democrática: si bien las restricciones a la reelección pueden evitar que los líderes acumulen ventajas en las urnas por ostentar la titularidad del poder, también pueden privar a las personas de líderes capaces (Baturo, 2014, pág 40).

Este debate lo han mantenido constituyentes, desde Alexander Hamilton en Estados Unidos, hasta Simón Bolívar (Petracca, 1996; Ginsburg, Melton y Elkins,

2011), y como encuentran Ginsburg, Melton y Elkins (2011) no existe un diseño perfecto. Además, existen otras reglas institucionales que evitarían la concentración y abuso de poder, lo que dependería de un buen sistema de frenos y contrapesos.

Empíricamente, en una revisión del estado del arte Baturo y Elgie (2019) concluyen que la importancia de los LDMP depende de la solidez de las instituciones democráticas:

... en las democracias la presencia de límites a la duración de los mandatos presidenciales es simplemente una de las tantas señales de que hay un buen sistema de pesos y contrapesos en funcionamiento. De igual manera, en regímenes personalistas la ausencia de límites a la duración de los mandatos presidenciales, o por lo menos de su exigibilidad es una de las muchas señales de que no hay un sistema efectivo de frenos y contrapesos (Baturo y Elgie, 2019, pág 10, cfr. Baturo, 2010, 2014).

No existe evidencia que todos los líderes reelegidos se conviertan en autócratas, parecería que otras condiciones institucionales y culturales en combinación con la figura de la reelección favorecen el reforzamiento de los procesos de continuismo tendientes a erosionar la democracia. Sin embargo, todos los casos latinoamericanos con presidentes que cuentan con reelección indefinida están clasificados como países parcialmente libres o no libres respectivamente según Freedom House 2020 (Honduras, Nicaragua y Venezuela).

A esto se suma lo que se ha observado en los países Centroamericanos, que al recurrir al Poder Judicial para levantar la prohibición de la reelección, introducen una distorsión en el sistema de pesos y contrapesos, pues relega al parlamento a un segundo plano y, con ello, se autoriza o flexibilizan los LDMP sin que se refleje en la Constitución Política. El rol activista de las cortes plantea otras interrogantes sobre quehacer de la judicatura. Únicamente Nicaragua emprendió una reforma constitucional en la Asamblea Legislativa después de la resolución de la Sala Constitucional sobre este tema.

Otro aspecto que considerar es que los procesos de ruptura democrática suceden mayoritariamente de manera secuencial, iniciando con procesos de erosión democrática y culminando con procesos de ruptura democrática (Mainwaring y Bizzarro, 2019). La erosión suele venir acompañada de una dotación excesiva de poderes al presidente (recuérdese que en los presidencialismos la reelección es una institución que también dota de mayor poder al gobernante), y también se suele acompañar de la manipulación o la intervención del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, bajo la lógica de la “hegemonía presidencial” que es otra de las piezas que quebrantan el sistema democrático (Pérez Liñan, Schmidt y Vairo, 2019). En este sentido, tiene una influencia muy marcada el mecanismo institucional que se sigue para permitir o ampliar la reelección. Un proceso político que se produce en el seno de una Asamblea Constituyente o del Poder Legislativo imprime la legitimidad que otorga al proceso la deliberación política de distintos representantes políticos y, con

frecuencia establece algunos límites al tipo de reelección. Pero un proceso *ad hoc* que activa al Poder Judicial como un órgano de contingencia para vencer el fracaso de la reforma legislativa vicia el procedimiento institucional y refuerza la arbitrariedad del presidente sobre el marco democrático vigente.

Conviene anotar que a las altas cortes se le ha solicitado interpretaciones sobre la reelección presidencial en dos lógicas expansivas: la primera es en la que el presidente o sus emisarios legales buscan que se interprete que el primer mandato del presidente en ejercicio no cuenta, pues es durante ese gobierno en el que se reformó la Constitución por la vía constituyente y, por tanto, se autoriza al presidente a correr por un tercer mandato (v.g: Perú con Fujimori). La segunda es en la que se expone que hay vicios de inconstitucionalidad por lesión a los derechos políticos de la ciudadanía en el ejercicio del derecho de elección o en los derechos fundamentales del presidente para competir libremente por el cargo. En ese supuesto se pide a los jueces dejar sin efecto la prohibición. En los casos de Costa Rica y Nicaragua se apeló, además, a que el proceso de introducción de la prohibición a la reelección lo hicieron constituyentes derivados y no los originarios. Desde esta perspectiva, se alegó que una restricción a la disposición, mucho más amplia, aprobada por una Asamblea Constituyente, carecía de validez en el tanto el legislador ordinario no tiene competencia para reducir derechos establecidos por el constituyente originario. En ambos casos eso hizo que la norma anterior a la reforma fuera la que rigiera. En el caso hondureño la prohibición estaba consagrada en el texto constitucional originario.

Es de destacar que la estrategia de los presidentes respecto del constituyente derivado es un cálculo político según las circunstancias particulares. Por ejemplo, el costarricense Óscar Arias había sido presidente en 1986 y, por tanto, le bastaba que la norma habilitara una reelección con intervalos, como expresaba la Carta Magna de 1949, pues él llevaba más de dos períodos de gobierno fuera de la silla presidencial. En cambio, para Ortega era importante que su reelección fuera inmediata, pues estaba en el ejercicio del cargo, por lo cual la norma de 1987 que no restringía la reelección, se ajustaba sus intereses.

Volviendo al tema de la reelección indefinida, se debe indicar que los procesos de cambio político institucional siguen cursos incrementales (Thelen y Mahoney, 2015), esto quiere decir que los presidentes pueden ir expandiendo poco a poco sus períodos en el cargo al recurrir un número infinito de veces al poder legislativo o al judicial para que se les permita reelegirse. El mejor ejemplo de este comportamiento secuencial es el de Hugo Chávez en Venezuela.

Tras ganar las elecciones, celebró una convocatoria a Asamblea Constituyente en 1999 que le permitió pasar de una reelección con intervalo a una inmediata y con un período presidencial de 6 años. Pudo tener un tercer período, al dejar el primero sin efecto, dado que durante aquel se reformó la Constitución. Posteriormente necesitaba una reforma para enmendar la norma y ampliar aún más sus mandatos,

para lo cual realizó una consulta popular vía referéndum en 2007, en la que perdió. Repitió la consulta para reforma parcial de la carta magna en 2009 y ahí logró que se admitiera la figura de la reelección indefinida. Este ejemplo demuestra la gradualidad de los cambios hasta llegar al tipo extremo de reelección: la reelección indefinida. Además, pone de manifiesto otro fenómeno al que debe prestársele atención: que los presidentes pueden corregir sus procesos de fracaso y activar nuevamente los mecanismos hasta obtener un cambio positivo.

Los siguientes países en adoptar ese tipo extremo de reelección (reelección indefinida) fueron Nicaragua (2009) y Honduras (2015), ninguno de ellos siguió un proceso incremental, sino que en ambos casos la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo que regulaba la reelección dejó sin efectos todos los límites. Esto es interesante porque los dos casos siguieron una trayectoria inspirada en la resolución judicial de Costa Rica, pero derivaron en tipos distintos de reelección, pues Costa Rica admitió una reelección con intervalos.

Es por ello por lo que se debe tener en cuenta que hay algunos factores institucionales que permiten establecer controles democráticos. Si se analizan los casos en los países centroamericanos se puede ver que en el proceso hondureño y en el nicaragüense las altas cortes no poseían en su totalidad las funciones expresas de interpretación constitucional, como sí las tenía la Sala Constitucional de Costa Rica. Además, en Nicaragua y Honduras la reelección quedó totalmente permitida sin ningún tipo de límites, lo que dio un poder hegemónico al presidente, mientras que, en Costa Rica, se permitió una reelección tras dos períodos. En Nicaragua desde el momento del pronunciamiento judicial, el presidente Ortega no ha perdido elecciones, mientras en Costa Rica ningún otro presidente ha repetido en el cargo, aunque uno de ellos –José María Figueres, del histórico Partido Liberación Nacional- compitió, sin éxito, en la interna de su agrupación para las elecciones de 2018.

Esto sugiere que la reelección por sí misma no alienta al autoritarismo, pero en un orden secuencial, o bien abrupto, puede establecer mecanismos de un poder hegemónico a favor de los presidentes. Otro proceso secuencial fue el llevado a cabo por Evo Morales en Bolivia y en este caso el resultado ha repercutido en una notable inestabilidad política que podría haberse evitado manteniendo los límites constitucionales a la reelección y permitiendo la sucesión política dentro y fuera del partido de gobierno.

## **Conclusiones**

La solidez de las instituciones democráticas varía entre países del sistema interamericano; es decir, en algunos países los estados de derecho son más sólidos y existen mecanismos efectivos de pesos y contrapesos entre los poderes de la República. Tomando en cuenta estas diferencias, adoptar una decisión vinculante para todos los estados del sistema interamericano, que levante los límites que impiden la reelección continua aumenta el riesgo de que un político autoritario, en

países donde las instituciones democráticas son débiles, pueda mantenerse en el poder de manera indefinida. Esto también representa un riesgo para los demás derechos humanos que defiende el sistema interamericano a través de sus instituciones, como la Corte IDH.

Hay condiciones o factores institucionales que hacen que países con cierta solidez democrática puedan resistir las tentaciones de flexibilizar absolutamente la reelección y mantener garantías de competencia partidista en igualdad de condiciones en las contiendas electorales. No obstante en los casos en los que la reelección indefinida es aprobada es más probable que sean los factores propios del contexto político por los que atraviesa cada país los que puedan influir en frenar el continuismo presidencial, por ejemplo, a diferencia del caso venezolano y nicaragüense, en Honduras el presidente Juan Orlando Hernández podría ver frenada su posibilidad de reelegirse indefinidamente si enfrentara cargos judiciales en los Estados Unidos por la vinculación de su familia con el tráfico internacional de drogas. Pensar que en estos tres países, que son los que cuentan con reelección indefinida, un partido político de oposición podría ganar las elecciones es muy alejado de la realidad. La penetración de sus presidentes en la institucionalidad es hegemónica y no permite garantizar la libre competencia. A partir de estos casos se podría afirmar que es la reelección indefinida la que lesiona el cumplimiento del artículo 23 de la CADDHH.

## Referencias

- Baturo, A. (2014), *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (2010), «The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy», *British Journal of Political Science*, vol. 40, No. 03, Cambridge University Press, 13 de julio.
- Baturo, A. & Elgie, R. (2019), «Presidential Term Limits», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, págs. 1-18.
- Corrales, J. & Penfold, M. (2015), *Dragon in the tropics. Venezuela and the legacy of Hugo Chávez*. Washington: The Brookings Institution.
- Ginsburg, T., Melton, J. & Elkins, Z. (2011), «On the evasion of executive term limits», *William and Mary Law Review*, vol. 52.
- Landau, D., Roznai, Y. & Dixon, R. (2019), «Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America», *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, págs. 53-74.
- Mainwaring, S. y Bizzarro, F. (2019). «Los destinos de las democracias de tercera ola». *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 15, págs. 79-97.
- Muñoz-Portillo, J. & Treminio, I. (2019), «The Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Honduras», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, págs. 495-516.
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N y Vairo, D. (2019). «Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America 1925-2016». *Democratization* Vol. 26, No. 4, págs. 606-625.
- Petracca, M. (1996), «A History of Rotation in Office», *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives*, ed. Bernard Grofman, Dordrecht, Norwell, Kluwer Academic Publishers, págs. 247-277.
- Stone, P. (2019), «Theorizing Presidential Rotation», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, págs. 19-36.
- Thelen, K. y James M. (2015), *Comparative Historical Analysis in Contemporary Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Treminio, I. (2015), «Llegaron para quedarse...: Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina», *Revista de Ciencia Política*

(*Santiago*), vol. 35, No. 3.

**San José, 17 de mayo de 2020**

Señor  
Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario  
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Estimado señor,

La presente es para dar respuesta a la nota CDH-OC-4-2019/147, con fecha del 17 de febrero de 2020, firmada por usted, dirigida al Dr. Andrés León Araya, Director del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

Se consulta al CIEP su opinión respecto al asunto que deberá resolver la Corte IDH, a solicitud del Estado de Colombia: “figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de Derechos Humanos”.

El Consejo Científico del CIEP en sesión del 17 de febrero nos solicitó a quienes abajo firmamos referirnos a su solicitud. Esto en virtud de que ambos hemos investigado de manera conjunta y desde una perspectiva empírica, el tema de los límites a la reelección presidencial en Centroamérica. Ilka Treminio lo ha investigado de manera más amplia comparando las reformas a esta institución en América Latina, en décadas recientes.

Adjunto a esta nota encontrará nuestro informe el cual, valga decir, es el punto de vista de personas formadas en ciencia política que investigan desde esa disciplina. Además, téngase en cuenta que las opiniones aquí vertidas no representan necesariamente las opiniones de las entidades para las cuales trabajamos.

Si necesita alguna aclaración, por favor, no dude en consultarnos.

Atentamente,

Dr. Juan Manuel Muñoz-Portillo  
Investigador  
Centro de Investigación y Estudios  
Políticos  
Profesor  
Escuela de Ciencias Políticas  
Universidad de Costa Rica

Dra. Ilka Treminio Sánchez  
Directora  
Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales  
Sede de Costa Rica  
Profesora  
Escuela de Ciencias Políticas  
Universidad de Costa Rica

## **¿De qué manera afectan los límites a la reelección presidencial indefinida los derechos humanos en el sistema interamericano?**

### **Introducción**

Durante las primeras dos décadas del presente siglo, se ha dado una serie de reformas constitucionales en los países del sistema interamericano, para facilitar la reelección presidencial. En su mayoría, estas son naciones de América Latina que tienen el presidencialismo como forma de gobierno (Treminio, 2015). Razón por la cual la flexibilización en los límites al número de mandatos de un presidente, como es el caso de la reelección indefinida, podría ser problemática, pues podría alentar presidencias longevas y anticompetitivas electoralmente. Los datos reflejan que encontrarse en el ejercicio de la presidencia es el predictor más fuerte del triunfo electoral (Corrales y Pendfold, 2015).

En el caso de los países Centroamericanos y de Bolivia, uno de los factores impulsores de ese proceso, al parecer, ha sido la jurisprudencia generada por la decisión de la Sala Constitucional de Costa Rica, en 2003, de declarar inconstitucional la prohibición a la reelección presidencial en Costa Rica. Esta acción no se trató de una reforma constitucional, sino de un pronunciamiento judicial que modificó -de hecho- lo que dicta la norma, un evento altamente controversial, pues introduce distorsiones normativas. En el caso costarricense la prohibición a la reelección presidencial fue introducida en 1969 en el ordenamiento jurídico, a través de una enmienda constitucional en la Asamblea Legislativa.

El levantamiento de dicha prohibición se intentó entre los años 1999 y 2000 por la vía legislativa, no obstante, los dos proyectos de Ley presentados no pasaron la admisibilidad y fueron archivados. Ante el fracaso de seguir el curso de la reforma legislativa, se activó el mecanismo de recurrir al Poder Judicial, buscando una “mayoría alternativa” a la del Poder Legislativo en los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de ese país, quienes en el año 2003 concluyeron que el impedimento a la reelección presidencial era inconstitucional (Muñoz-Portillo y Treminio, 2019).

Ante una acción de inconstitucionalidad presentada por un abogado, la Sala Constitucional de Costa Rica deliberó:

La acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. 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. Lo anterior implica la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes

de dicha reforma (Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2003-02771).

El artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADDHH), se refiere a los derechos políticos de la ciudadanía de los países que conforman el sistema interamericano. En otras palabras, la interpretación de la Sala Constitucional es que las enmiendas realizadas a la Constitución para imponer límites a la reelección presidencial restringen, los derechos políticos de la ciudadanía. Si acaso, tales restricciones tienen que realizarse a través de un proceso constituyente. Como explican Landau et al. (2019), en lo que va de este siglo, este argumento ha sido aplicado en varios países de América Latina, aunque adecuado a circunstancias particulares de cada caso<sup>1</sup>.

Ahora bien, además de la institución de *no-reelección presidencial*, otro límite al continuismo de las personas que ocupan la presidencia es la imposición de un plazo, o ínterin, durante el cual la persona en el poder debe abstenerse a buscar su reelección. Este, en los lugares donde existe, usualmente equivale a un periodo presidencial o dos (Baturó, 2010). Esto impide que la reelección pueda ser consecutiva. Por ejemplo, en Costa Rica la persona que ha ejercido la presidencia tiene que esperar dos periodos presidenciales para poder aspirar a reelegirse, lo mismo ocurre en El Salvador, que tras la sentencia 163-2013, se interpreta que los presidentes pueden volver a competir por el cargo tras el intervalo de dos periodos de mandato.

La consulta del Estado de Colombia ante la Corte CIDH se podría interpretar en sí, más o menos, los principios aplicados por algunas cortes constitucionales en América Latina, en años recientes, basados en los derechos humanos políticos reconocidos en la CADDHH, pueden ser extensivos al límite de la reelección no-consecutiva.

Hay dos elementos a tomar en consideración. Por una parte, hay un factor normativo. Landau et al. (2019) lo llaman la doctrina de la enmienda no-constitucional a la constitucionalidad (*Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine*), que es sobre la que han descansado varios de los levantamientos a los límites a la reelección utilizando el mecanismo de la revisión constitucional, desde el Poder Judicial. Esto es, como en el caso de Costa Rica, que las reformas para impedir reelecciones se han dado en varios casos a través de enmiendas emanadas en los poderes legislativos. Al ser el derecho a elegir, un derecho humano, este —se ha argumentado— de ser regulado, si cabe la posibilidad, en el marco de la CADDHH, debería de hacerse a través de una Asamblea

---

<sup>1</sup> Este no es el único mecanismo que se ha aplicado para cambiar las reglas de juego a fin de posibilitar la reelección presidencial. Otras naciones han aprobado reformas parciales a sus constituciones a través del poder de enmienda de los legisladores como lo hicieron en la década de 1990 Argentina y Brasil o en 2004 Colombia. Otras han realizado asambleas constituyentes v.g. Bolivia y Ecuador (Treminio, 2015).

Constituyente. Emitir criterio sobre este tema, a nuestro parecer, compete a profesionales del derecho o filosofía política que estudian en detalle los aspectos *de jure* o normativos de las instituciones políticas.

Por otra parte, cabe la pregunta de si en la práctica —o sea, *de facto*— los límites a la reelección presidencial indefinida imponen restricciones al ejercicio de los derechos humanos en el sistema interamericano. Esta es una pregunta que la ciencia política (empírica) ha buscado responder. Es en este aspecto sobre el cual nos concentramos a continuación.

La sección siguiente hace un repaso de la literatura en ciencia política sobre los aspectos *de facto* de los límites a la reelección presidencial. Primero comenzamos con una caracterización de por qué algunas constituciones los imponen. Luego repasamos algunos hallazgos de la investigación empírica de estas instituciones en ciencia política. Por último, presentamos algunas conclusiones.

### **Revisión de la literatura**

El debate sobre los límites a la reelección presidencial es tan viejo como la democracia misma —desde la Grecia clásica— y algunos autores lo han ligado a la institución de rotación en el cargo. ¿Se justifica imponer una norma que obligue a que una persona no ocupe el cargo más allá de un periodo establecido, posibilitando que otras personas asuman el puesto? Mark Petracca, un autor que ha reflexionado sobre los límites a la reelección de legisladores en las asambleas de los estados de Estados Unidos, liga la rotación en el cargo y la imposición de límites a la duración del mandato<sup>2</sup> al desarrollo democrático:

Como principio del diseño político, la rotación en el cargo, junto con su contraparte moderna, las limitaciones a la duración del mandato (*term limitations*), está profundamente arraigada en el pensamiento político republicano clásico. Como idea, acompañó el surgimiento de la teoría democrática en la antigua Grecia y Roma y el desarrollo de la democracia representativa desde el Renacimiento (...).

Hoy, los ciudadanos están mirando nuevamente el principio de rotación en el cargo, ahora denominado limitación de duración al mandato, como una respuesta a las exigencias que enfrenta la política en Estados Unidos (...). Los límites de duración del mandato, según afirman los defensores, son un antídoto para los problemas contemporáneos del gobierno permanente, las ventajas de la titularidad electoral, el exceso burocrático, la ausencia de competencia electoral (Petracca, 1996, pág 247, traducción libre).

---

<sup>2</sup> Las restricciones a la reelección presidencial es uno de varios límites que también se imponen a los mandatos presidenciales. Ya se mencionó la regla de íterin o reelección no-consecutiva. Además, la duración del mandato es otro límite. En décadas pasadas ha habido discusión y reformas acerca de cuál debe ser la duración en años de un mandato presidencial. Por ejemplo, si cuatro es un periodo muy corto para poder llevar a cabo políticas públicas de interés o seis es un periodo muy largo, para alimentar un régimen autoritario (Muñoz-Portillo y Treminio, 2019).

Si imponer límites de duración a los mandatos presidenciales (LDMP) —o también a legisladores— es democrático es algo que ha generado un debate académico en derecho, filosofía y ciencia política. En este último caso, como recién se comentó, Mark Petracca en la publicación citada, considera que la imposición de límites está en consonancia con la democracia. Además, de los argumentos expuestos en la cita anterior, para Petracca (1996, pág 249) el filósofo clásico Aristóteles brinda argumentos adicionales que justificarían la adopción de límites en un régimen democrático: la rotación y límites a los plazos de mandato previenen el uso indebido de los puestos públicos para beneficio personal; la rotación facilita la participación ya que más personas pueden aspirar a realistamente asumir un cargo y los LDMP también restringen la posibilidad de acumulación de poder en una sola persona.

Autores como Stone (2019) se separan de la perspectiva de Petracca. Stone (2019) se refiere específicamente a los LDMP:

Sin embargo, no hay nada particularmente democrático sobre los límites del mandato presidencial. Pueden (cuando trabajan según lo previsto) protegerse contra las amenazas individuales a los sistemas políticos, contra los posibles Caesars. Pero esos sistemas podrían no ser de naturaleza democrática. De hecho, los límites del mandato presidencial pueden incluso permitir el gobierno oligárquico al ayudar a las posibles oligarquías a protegerse contra cualquiera de sus propios miembros que se apoderen de demasiado poder. Así es esencialmente cómo funcionó el sistema político mexicano durante todo el siglo XX (Stone, 2019, pág 31, traducción libre).

Adicionalmente, otro cuestionamiento desde el punto de vista democrático es que los límites especialmente a la reelección continua impedirían el derecho de elegir a la ciudadanía. Para Ginsburg et al. (2011) esta es “la principal objeción a los límites de duración” esta “se basa en las preocupaciones sobre la representación. Desde este punto de vista, los límites de duración sirven como una restricción artificial e iliberal en la elección de la política para retener a un ejecutivo que de otro modo desearía mantener” (p. 1823).

Entonces, si hay riesgo de socavar el derecho de elegir a la ciudadanía —un derecho humano reconocido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos— ¿para qué se imponen límites a la reelección presidencial o límites de otro tipo a los poderes ejecutivos? La respuesta es que sin límites a la reelección también podría haber abusos de poder que terminan afectando otros derechos humanos de la ciudadanía:

En el centro del debate sobre los límites de mandato se encuentra el equilibrio entre la toma dictatorial y la restricción de la elección democrática: si bien las restricciones a la reelección pueden evitar que los líderes acumulen ventajas en las urnas por ostentar la titularidad del poder, también pueden privar a las personas de líderes capaces (Baturo, 2014, pág 40).

Este debate lo han mantenido constituyentes, desde Alexander Hamilton en Estados Unidos, hasta Simón Bolívar (Petracca, 1996; Ginsburg, Melton y Elkins, 2011), y como encuentran Ginsburg, Melton y Elkins (2011) no existe un diseño perfecto. Además, existen otras reglas institucionales que evitarían la concentración y abuso de poder, lo que dependería de un buen sistema de frenos y contrapesos.

Empíricamente, en una revisión del estado del arte Baturo y Elgie (2019) concluyen que la importancia de los LDMP depende de la solidez de las instituciones democráticas:

... en las democracias la presencia de límites a la duración de los mandatos presidenciales es simplemente una de las tantas señales de que hay un buen sistema de pesos y contrapesos en funcionamiento. De igual manera, en regímenes personalistas la ausencia de límites a la duración de los mandatos presidenciales, o por lo menos de su exigibilidad es una de las muchas señales de que no hay un sistema efectivo de frenos y contrapesos (Baturo y Elgie, 2019, pág 10, cfr. Baturo, 2010, 2014).

No existe evidencia que todos los líderes reelegidos se conviertan en autócratas, parecería que otras condiciones institucionales y culturales en combinación con la figura de la reelección favorecen el reforzamiento de los procesos de continuismo tendientes a erosionar la democracia. Sin embargo, todos los casos latinoamericanos con presidentes que cuentan con reelección indefinida están clasificados como países parcialmente libres o no libres respectivamente según Freedom House 2020 (Honduras, Nicaragua y Venezuela).

A esto se suma lo que se ha observado en los países Centroamericanos, que al recurrir al Poder Judicial para levantar la prohibición de la reelección, introducen una distorsión en el sistema de pesos y contrapesos, pues relega al parlamento a un segundo plano y, con ello, se autoriza o flexibilizan los LDMP sin que se refleje en la Constitución Política. El rol activista de las cortes plantea otras interrogantes sobre quehacer de la judicatura. Únicamente Nicaragua emprendió una reforma constitucional en la Asamblea Legislativa después de la resolución de la Sala Constitucional sobre este tema.

Otro aspecto que considerar es que los procesos de ruptura democrática suceden mayoritariamente de manera secuencial, iniciando con procesos de erosión democrática y culminando con procesos de ruptura democrática (Mainwaring y Bizzarro, 2019). La erosión suele venir acompañada de una dotación excesiva de poderes al presidente (recuérdese que en los presidencialismos la reelección es una institución que también dota de mayor poder al gobernante), y también se suele acompañar de la manipulación o la intervención del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, bajo la lógica de la "hegemonía presidencial" que es otra de las piezas que quebrantan el sistema democrático (Pérez Liñan, Schmidt y Vairo, 2019). En este sentido, tiene una influencia muy marcada el mecanismo

institucional que se sigue para permitir o ampliar la reelección. Un proceso político que se produce en el seno de una Asamblea Constituyente o del Poder Legislativo imprime la legitimidad que otorga al proceso la deliberación política de distintos representantes políticos y, con frecuencia establece algunos límites al tipo de reelección. Pero un proceso *ad hoc* que activa al Poder Judicial como un órgano de contingencia para vencer el fracaso de la reforma legislativa vicia el procedimiento institucional y refuerza la arbitrariedad del presidente sobre el marco democrático vigente.

Conviene anotar que a las altas cortes se le ha solicitado interpretaciones sobre la reelección presidencial en dos lógicas expansivas: la primera es en la que el presidente o sus emisarios legales buscan que se interprete que el primer mandato del presidente en ejercicio no cuenta, pues es durante ese gobierno en el que se reformó la Constitución por la vía constituyente y, por tanto, se autoriza al presidente a correr por un tercer mandato (v.g: Perú con Fujimori). La segunda es en la que se expone que hay vicios de inconstitucionalidad por lesión a los derechos políticos de la ciudadanía en el ejercicio del derecho de elección o en los derechos fundamentales del presidente para competir libremente por el cargo. En ese supuesto se pide a los jueces dejar sin efecto la prohibición. En los casos de Costa Rica y Nicaragua se apeló, además, a que el proceso de introducción de la prohibición a la reelección lo hicieron constituyentes derivados y no los originarios. Desde esta perspectiva, se alegó que una restricción a la disposición, mucho más amplia, aprobada por una Asamblea Constituyente, carecía de validez en el tanto el legislador ordinario no tiene competencia para reducir derechos establecidos por el constituyente originario. En ambos casos eso hizo que la norma anterior a la reforma fuera la que rigiera. En el caso hondureño la prohibición estaba consagrada en el texto constitucional originario.

Es de destacar que la estrategia de los presidentes respecto del constituyente derivado es un cálculo político según las circunstancias particulares. Por ejemplo, el costarricense Óscar Arias había sido presidente en 1986 y, por tanto, le bastaba que la norma habilitara una reelección con intervalos, como expresaba la Carta Magna de 1949, pues él llevaba más de dos períodos de gobierno fuera de la silla presidencial. En cambio, para Ortega era importante que su reelección fuera inmediata, pues estaba en el ejercicio del cargo, por lo cual la norma de 1987 que no restringía la reelección, se ajustaba sus intereses.

Volviendo al tema de la reelección indefinida, se debe indicar que los procesos de cambio político institucional siguen cursos incrementales (Thelen y Mahoney, 2015), esto quiere decir que los presidentes pueden ir expandiendo poco a poco sus períodos en el cargo al recurrir un número infinito de veces al poder legislativo o al judicial para que se les permita reelegirse. El mejor ejemplo de este comportamiento secuencial es el de Hugo Chávez en Venezuela.

Tras ganar las elecciones, celebró una convocatoria a Asamblea Constituyente en

1999 que le permitió pasar de una reelección con intervalo a una inmediata y con un período presidencial de 6 años. Pudo tener un tercer período, al dejar el primero sin efecto, dado que durante aquel se reformó la Constitución. Posteriormente necesitaba una reforma para enmendar la norma y ampliar aún más sus mandatos, para lo cual realizó una consulta popular vía referéndum en 2007, en la que perdió. Repitió la consulta para reforma parcial de la carta magna en 2009 y ahí logró que se admitiera la figura de la reelección indefinida. Este ejemplo demuestra la gradualidad de los cambios hasta llegar al tipo extremo de reelección: la reelección indefinida. Además, pone de manifiesto otro fenómeno al que debe prestársele atención: que los presidentes pueden corregir sus procesos de fracaso y activar nuevamente los mecanismos hasta obtener un cambio positivo.

Los siguientes países en adoptar ese tipo extremo de reelección (reelección indefinida) fueron Nicaragua (2009) y Honduras (2015), ninguno de ellos siguió un proceso incremental, sino que en ambos casos la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo que regulaba la reelección dejó sin efectos todos los límites. Esto es interesante porque los dos casos siguieron una trayectoria inspirada en la resolución judicial de Costa Rica, pero derivaron en tipos distintos de reelección, pues Costa Rica admitió una reelección con intervalos.

Es por ello por lo que se debe tener en cuenta que hay algunos factores institucionales que permiten establecer controles democráticos. Si se analizan los casos en los países centroamericanos se puede ver que en el proceso hondureño y en el nicaragüense las altas cortes no poseían en su totalidad las funciones expresas de interpretación constitucional, como sí las tenía la Sala Constitucional de Costa Rica. Además, en Nicaragua y Honduras la reelección quedó totalmente permitida sin ningún tipo de límites, lo que dio un poder hegemónico al presidente, mientras que, en Costa Rica, se permitió una reelección tras dos períodos. En Nicaragua desde el momento del pronunciamiento judicial, el presidente Ortega no ha perdido elecciones, mientras en Costa Rica ningún otro presidente ha repetido en el cargo, aunque uno de ellos –José María Figueres, del histórico Partido Liberación Nacional- compitió, sin éxito, en la interna de su agrupación para las elecciones de 2018.

Esto sugiere que la reelección por sí misma no alienta al autoritarismo, pero en un orden secuencial, o bien abrupto, puede establecer mecanismos de un poder hegemónico a favor de los presidentes. Otro proceso secuencial fue el llevado a cabo por Evo Morales en Bolivia y en este caso el resultado ha repercutido en una notable inestabilidad política que podría haberse evitado manteniendo los límites constitucionales a la reelección y permitiendo la sucesión política dentro y fuera del partido de gobierno.

## **Conclusiones**

La solidez de las instituciones democráticas varía entre países del sistema interamericano; es decir, en algunos países los estados de derecho son más sólidos y existen mecanismos efectivos de pesos y contrapesos entre los poderes de la República. Tomando en cuenta estas diferencias, adoptar una decisión vinculante para todos los estados del sistema interamericano, que levante los límites que impiden la reelección continua aumenta el riesgo de que un político autoritario, en países donde las instituciones democráticas son débiles, pueda mantenerse en el poder de manera indefinida. Esto también representa un riesgo para los demás derechos humanos que defiende el sistema interamericano a través de sus instituciones, como la Corte IDH.

Hay condiciones o factores institucionales que hacen que países con cierta solidez democrática puedan resistir las tentaciones de flexibilizar absolutamente la reelección y mantener garantías de competencia partidista en igualdad de condiciones en las contiendas electorales. No obstante en los casos en los que la reelección indefinida es aprobada es más probable que sean los factores propios del contexto político por los que atraviesa cada país los que puedan influir en frenar el continuismo presidencial, por ejemplo, a diferencia del caso venezolano y nicaragüense, en Honduras el presidente Juan Orlando Hernández podría ver frenada su posibilidad de reelegirse indefinidamente si enfrentara cargos judiciales en los Estados Unidos por la vinculación de su familia con el tráfico internacional de drogas. Pensar que en estos tres países, que son los que cuentan con reelección indefinida, un partido político de oposición podría ganar las elecciones es muy alejado de la realidad. La penetración de sus presidentes en la institucionalidad es hegemónica y no permite garantizar la libre competencia. A partir de estos casos se podría afirmar que es la reelección indefinida la que lesiona el cumplimiento del artículo 23 de la CADDHH.

## Referencias

- Baturo, A. (2014), *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (2010), «The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy», *British Journal of Political Science*, vol. 40, No. 03, Cambridge University Press, 13 de julio.
- Baturo, A. & Elgie, R. (2019), «Presidential Term Limits», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, págs. 1-18.
- Corrales, J. & Penfold, M. (2015), *Dragon in the tropics. Venezuela and the legacy of Hugo Chávez*. Washington: The Brookings Institution.
- Ginsburg, T., Melton, J. & Elkins, Z. (2011), «On the evasion of executive term limits», *William and Mary Law Review*, vol. 52.
- Landau, D., Roznai, Y. & Dixon, R. (2019), «Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America», *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, págs. 53-74.
- Mainwaring, S. y Bizzarro, F. (2019). «Los destinos de las democracias de tercera ola». *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 15, págs. 79-97.
- Muñoz-Portillo, J. & Treminio, I. (2019), «The Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Honduras», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, págs. 495-516.
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N y Vairo, D. (2019). «Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America 1925-2016». *Democratization* Vol. 26, No. 4, págs. 606-625.
- Petracca, M. (1996), «A History of Rotation in Office», *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives*, ed. Bernard Grofman, Dordrecht, Norwell, Kluwer Academic Publishers, págs. 247-277.
- Stone, P. (2019), «Theorizing Presidential Rotation», *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo y Robert Elgie, Oxford, Oxford University

Press, págs. 19-36.

Thelen, K. y James M. (2015), *Comparative Historical Analysis in Contemporary Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.

Treminio, I. (2015), «Llegaron para quedarse...: Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina», *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 35, No. 3.