

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 20

Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América
Latina 1977-2021

Fabián Alejandro Acuña Villaraga

Abril 2021

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Fabián Alejandro Acuña Villaraga. 2021. Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina 1977-2021. Documento de Trabajo No. 20. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14558124.v1>

Fabián Alejandro Acuña Villaraga

 0000-0002-6339-4794



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina 1977-2021

Fabián Alejandro Acuña Villaraga

I. Introducción¹

Este trabajo busca identificar las reformas políticas orientadas a permitir, ampliar o restringir la reelección presidencial, así como sus mecanismos de aprobación en 18 países de América Latina,² entre 1977 y 2021. Según la información disponible en la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioREFPOL) se han llevado a cabo alrededor de 239 reformas político-electorales en los países de la región en por lo menos una de las dimensiones que el evalúa observatorio,³ de las cuales, 34 reformas (14%) han estado relacionadas con la reelección presidencial (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 2021).

De los 18 países de América Latina revisados en el estudio, se realizaron reformas relacionadas con la reelección presidencial en 15 de ellos. Los cambios han oscilado de la prohibición absoluta a la reelección indefinida o con medidas intermedias como la reelección no consecutiva con o sin límites de postulación y la reelección consecutiva (Serrafero, 2011: 236; Treminio, 2013: 69). Solo México, Guatemala y Paraguay han mantenido inalteradas sus regulaciones acerca del tema, no por falta de iniciativas sino por falta de consensos para el cambio institucional.

Los procesos de reformas políticas relacionadas con la habilitación o prohibición de la reelección en la región son diversos, pueden tener una dirección *expansiva* porque habilitan la reelección o amplían los periodos de postulación, una dirección *contractiva* porque limita

¹ Versiones previas a este documento fueron presentadas en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020, y en el Seminario Permanente “Reformas Electorales y Democracia”, el 9 de noviembre de 2020, ambos organizados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos. Agradezco los comentarios y sugerencias a este texto por parte de los asistentes de estos eventos y al equipo de #ObservatorioREFPOL por sus valiosos insumos.

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ Las dimensiones de reforma electoral propuestos por el #ObservatorioREFPOL son: selección de candidaturas, candidaturas independientes, democracia directa, financiación, género y política, gobernanza electoral, medios y campañas electorales, partidos políticos, presidencias y congresos, sistema electoral y voto.

las posibilidades de postulación o restringen definitivamente la opción de reelección a los presidentes y una tercera dirección identificada como *inercial* debido a que algunos países no han modificado su regulación (Treminio, 2013: 79).

Estas reformas reeleccionistas en su mayoría han sido motivadas para el beneficio o para impedir el retorno al poder de algunos presidentes que gozaron de importantes niveles de aceptación del electorado, lograron influencia importante en el órgano legislativo y en -nopocas- ocasiones en la rama judicial (Pérez Liñan et al., 2019), como se analizará en el texto, esto incide en las vías y mecanismos por los que fueron aprobadas las diferentes reformas objeto de este estudio.

Este trabajo se compone de cuatro secciones: en la primera se rescatan los principales aportes de la literatura especializada para el entendimiento del fenómeno reeleccionista. En la segunda sección se propone una caracterización de las diferentes reformas reeleccionistas en América Latina identificando la modalidad y el tipo de reforma, teniendo en cuenta si se trata de una reforma de carácter expansiva o contractiva.⁴ En la tercera, se hace referencia a los canales mediante los cuales se logra la reforma reeleccionista y, finalmente, se presentan algunas reflexiones y líneas de trabajo futuras que podrían contribuir al debate.

II. Estado de la cuestión: Reelección Presidencial en América Latina y sus reformas

El contexto de la región se ha caracterizado por un constante cambio en las reglas de juego que regulan la competencia política y la repartición, limitación o desequilibrio del poder (Freidenberg y Uribe, 2019; Freidenberg y Došek, 2016; Levitsky y Murillo, 2009). Estudiosos y estudiosos del tema han concentrado su atención en las elecciones presidenciales en América Latina y los procesos de reforma para permitirlos; sin embargo, al tratarse de un tema tan dinámico es necesario que los análisis requieran una actualización en sus datos –no propiamente en sus conclusiones-, en la medida en que las iniciativas de cambio institucional relacionado con la reelección son un tema permanente en las legislaturas y cortes en diferentes países de América Latina.

Un primer núcleo de estudios se concentró en entender y caracterizar el fenómeno de reformas reeleccionistas. Sus hallazgos prendieron alarmas y cuestionaron las implicaciones de las reformas en términos de concentración de poder y estabilidad de democracia (Carey,

⁴ Tomás Došek (2016) también las identifica como expansiva o restrictiva, pero los conceptos cumplen la misma función que para Treminio (2013).

2003; Serrafero, 2009 y 2011; Treminio, 2013; Zovatto, 2009 y 2014) en una región caracterizada por la debilidad e inestabilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009).

Un segundo grupo de estudios identificaba algunos factores explicativos respecto de cómo se llega a las reformas y a qué tipo de reforma, ya sea para permitir, ampliar o restringir la reelección. Teniendo en cuenta que las reformas políticas no se logran como iniciativas individuales, sino que requieren la confluencia de diferentes intereses (coaliciones) para su concreción, Buquet (2007) propone un modelo de cambio institucional, según la coalición que origina la reforma e identifica dos tipos de coaliciones, la *decadente* o *ascendente*.

La primera coalición es aquella que está en declive, que está perdiendo aceptación en el electorado y tiene pocas expectativas de mantener el poder, por lo cual tiene incentivos para proponer reformas que el autor llama *incluyentes* porque le permitirían seguir teniendo participación en la competencia política, aunque en un futuro próximo no se encuentre en el poder. La coalición ascendente es aquella que recién llegan al poder con altos niveles de legitimidad y tiene fuertes incentivos para procurar reformas *excluyentes*, que les permita mantener el poder por un largo tiempo en detrimento de sus competidores (Buquet, 2007: 41).

Entre las reformas incluyentes se encuentran la elección de mayoría relativa, periodo de mandato corto (4 años) y la *prohibición de reelección* porque permite la alternancia, mientras que, entre las reformas excluyentes se encuentran la doble vuelta, periodos largos (6 años) y reelección indefinida, que ponen obstáculos y aleja a los sectores opositores de la disputa del poder. Frente a la reelección, Buquet identifica que “todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez y Uribe) que resultó reelecto en todos los casos” (2007: 47).

En términos de cambio institucional, Acuña (2015: 85) analiza la forma en que presidentes de los países Andinos con altos niveles de aceptación en el electorado y con mayorías en el legislativo, buscaron “desatarse de los amarres” institucionales⁵ para eliminar las restricciones y permitir la prolongación de su mandato. Algunos de estos presidentes que se vieron obligados a dejar el poder, tuvieron como respuesta por parte de quienes les sucedieron, el

⁵ La figura de “desatarse los amarres” retoma la propuesta de análisis de Jon Elster que presenta la analogía de la historia de “Ulises y las Sirenas” cuando pidió a su tripulación que lo ataran al mástil de la nave para que cuando escuchara el canto de las sirenas no se lanzara al mar, de esta manera Elster explica el constitucionalismo como compromisos previos que atan institucionalmente a los actores (Elster, 1984).

restablecimiento de las restricciones a la reelección como medida de equilibrio de poder para evitar el retorno de los ex presidentes populares, como ocurrió en Perú, Colombia y Ecuador recientemente (2018).

En un estudio comparado de cuatro casos entre 2014 y 2015, Došek (2018: 58) donde identifica reformas expansivas, entendidas como aquellas que permiten o amplían la reelección y propone los ejemplos de República Dominicana y Honduras, y reformas restrictivas que tienden a prohibir o poner límites a la reelección, señalando que estas reformas se caracterizan por atender intereses de corto plazo y un accionar estratégico-electoral por parte de la coalición que la impulsan, y allí ubica los ejemplos de Colombia y Brasil⁶ (Došek, 2018: 74).

En un esfuerzo similar, Corrales (2018) además de revisar los casos de reforma reeleccionista “exitosos”, también analiza aquellas iniciativas fallidas o donde las presidencias manifestaron la intención de reforma, pero no lograron concretar la iniciativa o, en algunos casos, “abandonaron sus esfuerzos”.

Desde una perspectiva cuantitativa se destacan los estudios de Penfold, Corrales y Hernández (2014: 548-549) que identifican una alta tasa de éxito cuando una presidencia en ejercicio compete por la reelección, razón por lo cual los consideran como invencibles. El estudio de Kouba (2016: 452-453) propone un modelo teórico sugiriendo que, a mayor institucionalización del partido que ostenta la presidencia, menor probabilidad de promover la eliminación de las restricciones reeleccionistas.

Finalmente, el trabajo de Treminio (2013: 75-77) es relevante para el presente documento de trabajo, en la medida en que establece –como se mencionó– la orientación de la reforma reeleccionista (expansiva, contractiva e inercial) pero, además identifica cuatro vías que han sido utilizadas para habilitar o restringir la reelección presidencial en América Latina: la alternativa regular, que es la legislativa, la jurisdiccional, cuando las altas cortes emiten un posicionamiento, a través de una Asamblea Constituyente y la vía del referéndum o mecanismos de democracia directa.

⁶ Esta última iniciativa de reforma no se materializó

III. Caracterización de reformas reeleccionistas en América Latina

Como se indicó, el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioREFPOL) ha identificado 34 reformas relacionadas con la habilitación, ampliación o restricción de la reelección presidencial desde 1977 hasta 2021⁷ en 18 países, lo que Zovatto (2009) había identificado como el fenómeno de la “nueva ola reeleccionista”. Se propone entonces, la caracterización de las reformas reeleccionistas⁸ teniendo en cuenta los criterios expuestos anteriormente de la literatura especializada:

Tabla 1. Variables de caracterización de la reforma reeleccionista

Variabl e	Característica	Fuente (autor)
Tipo de reelección	- Prohibición a reelección - Reección alterna - Reección inmediata - Reección ilimitada	Treminio (2013)
Tipo de modificación a la reelección	- Expansiva o Contractiva (Restrictiva) ⁹	- Došek, 2018 - Treminio 2013
Tipo de reforma	- Excluyente (coalición ascendente) - Incluyente (Coalición decadente)	- Buquet 2007
Proceso de reforma	- Legislativo - Judicial - Constitucional - Referéndum	- Treminio 2013

Fuente: Elaboración propia

⁷ Sumando los intentos de reformas reeleccionistas que no llegaron a concretarse o fallidas, la cifra sube a 44 iniciativas de reforma (Corrales, 2018). El estudio solo tiene en cuenta las reformas que llegaron a materializarse.

⁸ La información acerca de la reelección se encuentra en la Base: “Sistema Electoral del Poder Ejecutivo en América Latina y sus reformas”. #ObservatorioREFPOL. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/ObservatorioReformas-Sistema-Electoral- Ejecutivo_07012020.pdf

⁹ En la clasificación de Treminio (2013: 78) además del tipo de reelección expansiva y contractiva, también se presenta el tipo de reforma a la reelección inercial, pero no se considera en esta clasificación debido a que en la inercial no hay reforma, se mantiene la habilitación o reelección sin ninguna variación en el tiempo.

Tabla 2. Modalidades de reelección¹⁰

Reelección indefinida	Reelección inmediata	Reelección no inmediata o alterna	Prohibición absoluta
Venezuela (6) Nicaragua (5) Bolivia (5)*	Argentina (4) Ecuador (4)* Brasil (4) Honduras (4)*	Costa Rica (4) Chile (4) Perú (5) El Salvador (5) Panamá (4) Uruguay (5)	Guatemala (4) México (6) Paraguay (5) Colombia (4)*

Fuente: Treminio (2013: 64)¹¹ Entre paréntesis, el número de años del periodo presidencial

* Reformas recientes

Entre las modificaciones más recientes se encuentra la reelección indefinida de Nicaragua (2014), la de Bolivia (2018) cuando el Tribunal Supremo Electoral –TSE- habilitó al presidente Morales para presentarse de manera indefinida a la reelección, argumentando que era parte de sus derechos humanos¹² luego de haber sido negada esta posibilidad con el referendo de 2016 (BBC News, 2018a), donde el electorado votó (51.3%) negativamente esta opción (Welp y Lissidini, 2016; BBC News, 2018b).

En Honduras, que tradicionalmente se encontraba entre los países que contemplaban la prohibición absoluta, y luego de un intento para consultar al pueblo para modificar la restricción, que le valió a Manuel Zelaya una salida traumática del poder, la Corte Suprema revirtió en 2015 la prohibición de reelección para permitirle al presidente Juan Orlando Hernández presentarse a reelección, recurso que el presidente Hernández utilizó de manera exitosa. En Colombia, luego de un segundo intento de modificación para que fuera habilitada una nueva postulación del entonces presidente Uribe, que fue frustrado por la Corte Constitucional en 2010, el presidente Juan Manuel Santos –después de ser reelecto- propuso una reforma Constitucional en 2015 que denominó la “reforma de equilibrio de poderes” que buscaba eliminar la reelección presidencial, restableciendo el diseño de la Constitución de

La modificación más reciente tuvo lugar en Ecuador y fue promovida por el presidente Lenin Moreno, heredero político del expresidente Rafael Correa, de quien había sido su

¹⁰ Diferentes actualizaciones del cuadro se encuentran en: Serrafiero, 2011; Zovatto, 2014; Acuña, 2015.

¹¹ Treminio (2013: 64) simplifica a cuatro tipos de reelección (prohibición, reelección alterna, reelección inmediata y reelección ilimitada) la clasificación original de Serrafiero (2011: 229) que presentaba cinco tipos de reelección: 1) reelección sin límites (indefinida), 2) reelección inmediata por una sola vez y abierta, 3) reelección inmediata por una sola vez y cerrada, 4) reelección no inmediata, abierta o cerrada y, 5) prohibición absoluta.

¹² Referente a la discusión de la reelección presidencial como un derecho humano, la Comisión de Venecia se pronunció de manera contundente en el “Informe sobre los límites a la reelección” aprobado en su 114ª Sesión plenaria, manifiesta que los límites a la reelección “no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos” ni de los electores (Comisión de Venecia, 2018: 27).

vicepresidente. Moreno una vez elegido presidente, emprendió un camino similar a Santos en Colombia y buscó modificar la enmienda a la Constitución que permitía la reelección indefinida, para ubicarse entre los países que permitían la reelección consecutiva por una sola vez, esto lo hizo a través de una consulta popular, de esta forma se cerraba la posibilidad de una nueva postulación del expresidente Correa (El País, 2018).

Buena parte de las constituciones que marcaron el tránsito de dictadura a democracia, contemplaban entre sus reformas principales la restricción a la reelección y/o limitación al periodo de gobierno del ejecutivo con la intención de prevenir mandatos prolongados y concentración de poder en el presidente, pero el periodo entre 1977 y 2021 ha sido muy dinámico en la medida en que se presentaron 44 iniciativas de reforma reeleccionista, de las cuales 34 han sido reformas efectivas.

Los países más dinámicos en términos de reformas reeleccionistas son Ecuador, Nicaragua República Dominicana, cada uno con cuatro reformas, los dos primeros han procurado reformas expansivas para permitir la reelección presidencial en tres ocasiones, mientras Nicaragua hace parte de las reformas reeleccionistas restrictivas, cuando la presidenta Violeta Barrios de Chamorro en 1995 eliminó la posibilidad de reelección que luego Daniel Ortega nuevamente habilitó una vez llegó a la presidencia.

En Ecuador, el actual gobierno de Lenin Moreno deshabilitó la posibilidad de reelección indefinida, truncando la posibilidad de retorno al poder del exmandatario Correa mediante una consulta popular en 2018. En República Dominicana, la dinámica ha sido de reforma y contrarreforma con igual número de iniciativas expansivas y restrictivas.

En Colombia y Panamá se han presentado tres episodios de reforma tras algunas reformas expansivas han derivado a reformas contractivas a la reelección. En Colombia, después de la reforma expansiva que permitió la reelección del expresidente Uribe en 2006 y un intento fallido de una nueva modificación para procurar una nueva reelección, en el año 2015 se decidió volver a la eliminación absoluta de reelección (reforma contractiva) como se había establecido inicialmente en la Constitución de 1991 (Acuña, 2015: 85). Por su parte en Panamá, aunque se permite la reelección, se aleja la posibilidad después de dos periodos intermedios (reforma contractiva), lo que ha generado que desde la habilitación ningún presidente se haya reelegido.

En cuatro países de la región (Paraguay, Nicaragua, Venezuela y Ecuador) los mandatorios procuraron reformas para permitir la reelección indefinida con éxito: Alfredo Stroessner en Paraguay promovió la reforma que permitiría la reelección inmediata e indefinida en 1977 (reforma expansiva), pero luego del proceso de transición a la democracia, en 1992, promovió una reforma que revertió esta medida, prohibiendo la reelección, reforma que permanece hasta hoy (reforma contractiva). En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega en todas las ocasiones que llegó al poder reformó las reglas de juego para permitir la reelección hasta que en 2014, por la vía del Tribunal, fue habilitado a la reelección indefinida (Reforma expansiva).

En Venezuela, la Constitución de 1999, que marcó el primer mandato del presidente Hugo Chávez, estableció la reelección inmediata (expansiva). Una vez que el presidente terminó los dos periodos que le fueron autorizados por esta nueva carta constitucional buscó la reelección indefinida a través de referendo que se constituyó en su primera derrota electoral en 2007, pero en un nuevo intento por vía referendaria en 2009 consiguió ser habilitado para la reelección indefinida (expansiva) ampliando la posibilidad a cualquier cargo de elección popular (Acuña, 2015: 83).

Al presidente Rafael Correa de Ecuador le ocurrió algo similar. La Constitución de la cual fue impulsor (2008) permitió la reelección inmediata por una sola vez (expansiva), pero luego de ejercer como presidente en los periodos autorizados, promovió una reforma a la Constitución que contó con sus mayorías para que fuera habilitada la reelección indefinida (expansiva), con el resto de cargos de elección popular (Acuña, 2015: 83). No obstante, no se presentó a elecciones en 2017 y postuló por su partido a Lenín Moreno quien lo había acompañado en la vicepresidencia, este fue elegido en una competencia reñida pero una vez que llegó al poder, hizo un cambio en su orientación política y se ubicó en oposición al expresidente Correa y su proyecto político, evidencia de ello fue la consulta popular que impulsó en 2018, donde buscaba limitar la reelección presidencial a una sola vez (contractiva) con el objetivo que el expresidente no tuviera posibilidad de volver a presentarse.

Tabla 3. Número de reformas por país y tipo de reforma reeleccionista

País	No. Reformas	Expansiva (Excluyente)	Descripción (Mandatario/año)	Restrictiva (Incluyente)	Descripción (Mandatario/año)
Argentina	2	2	- Luego de un periodo (Bignone 1983) - Luego de un periodo y un periodo intermedio para otra vez (Menem 1994)		
Bolivia	2	2	- Inmediata (Morales 2009) - Indefinida (Morales 2016)		
Brasil	1	1	- Inmediata u periodo por n o (Cardoso 1997)		
Colombia	3	1	- Inmediata por un periodo (Uribe 2005)	2	- No reelección (Constitución 1991) - No reelección (Santos 2015)
Costa Rica	1	1	- Luego de dos periodo (Pacheco 2003)		
Ecuador	4	3	- Luego de un periodo (Alarcón 1998) - Inmediata por única vez (Correa 2008) - Indefinida (Correa 2015)	1	- Inmediata por un periodo (Moreno 2018)
El Salvador	2	1	- Luego de un periodo (Magaña 1983)	1	- de Luego de dos periodos (Funes 2014)
Guatemala	1			1	No reelección, (Constitución 1985)
Honduras	1	1	- Inmediata por única vez (Hernández 2015)		

Nicaragua	4	3	- Inmediata por única vez (Ortega 1987) - Luego de un periodo (Ortega 2010) - Indefinida (Ortega 2014)	1	- No reelección (Barrios y Chamorro 1995)
Panamá	3	2	- Luego de dos periodos intermedios (De la Espriella 1983) - Inmediata (Balladares 1998)	1	- Luego de dos periodos intermedios (Moscoso 2002)
Paraguay	2	1	- Inmediata e indefinida (Stroessner 1977)	1	- No reelección (Rodríguez 1992)
Peru	2	1	- Inmediata y un periodo (Fujimori 1993)	1	- Luego de un periodo (gobierno de transición 2000)
Rep. Dom	4	2	- Inmediata por única vez (Mejía 2002)	2	- No reelección (Balaguer 1994)

			- Inmediata por una sola vez (Medina 2015)		- Luego de un periodo (Fernández 2010)
Venezuela	2	2	- Inmediata (Chávez 1999) - Indefinida (Chávez 2009)		
Total Reformas	34	2 3		1 1	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioREFPOL.

IV. Vías de reforma que habilitan a la reelección

La región ha sido dinámica en términos de cambio institucional para permitir-restringir la reelección presidencial, pero estas reformas se han llevado a cabo por diferentes medios, que según Treminio (2013: 75-77) han sido principalmente cuatro vías: legislativa, jurisdiccional, mediante una nueva Constitución o vía referéndum.¹³

¹³ “la primera es la vía legislativa, en donde se plantea una reforma parcial, o bien una nueva Constitución política. En segundo lugar, la vía jurisdiccional, en la cual una Corte con capacidad interpretativa se pronuncia sobre la legalidad del artículo. La tercera es el reemplazo total de la Constitución mediante una Constituyente, y la última es la vía del referéndum, con la cual se consulta directamente a los ciudadanos si están de acuerdo, ya sea con la nueva Carta Magna o con realizar una enmienda parcial en la materia” (Treminio, 2013: 74).

Tabla 4. Vías de reformas reeleccionistas

Tipo de reforma	Legislativa	Jurisdiccional	Constituyente	Referéndum
Reformas expansivas-excluyentes	Reelección indefinida, Ejecutivo mucho tiempo en el poder y mayorías en el Congreso Ej: Ecuador (2011), Venezuela (2009)	Apela DDHH candidato y elector. Rama judicial cooptada (Helmke, y Ríos 2010) Ej: Bolivia 2016 (TSE), Nicaragua 2014, Honduras 2014 (CS), Costa Rica 2006(CS).	Constituciones e ndemocracia (después de los 90). Ampliación de periodo presidencial y reelección. Ej: Perú (1993); Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009).	Cuando se ha buscado ampliar la reelección ha sido rechazada Ej: Venezuela (2007); Bolivia (2016)
Reformas restrictivas-incluyentes	Legislativos más independientes. Limitan la reelección o la permiten con restricciones. Ej: Colombia (2015)	Comisión de Venecia: reelección no es un derecho humano	Constituciones de transición a lademocracia. Restringen la reelección, o la limitan, permiten alternancia. No reelección: Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991),	Restringir la reelección Ej: Ecuador (2018)

			Paraguay (1992) , Rep. Dom. (1993) Con restricción: Argentina (1994), Chile (1980) , Ecuador (1998) , Salvador (1983) , Perú (1979).	
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioREFPOL y criterios de Treminio (2013).

Teniendo en cuenta la clasificación de Treminio (2013) sobre de las vías de reforma a la reelección y el tipo de reforma, encontramos que el mecanismo de reforma legislativo presenta dos escenarios:

- a) Los Congresos donde se promueven reformas excluyentes (ampliación de la reelección indefinida) se ubican en el mismo rango de legislativos con importante influencia por parte del ejecutivo: Ecuador (2011), Nicaragua (2014), Venezuela (2009) se trata de presidentes que gozaban de amplias mayorías en las urnas y en los Congresos.
- b) Las enmiendas tramitadas por un legislativo más independiente o una asamblea constitucional, como la de Colombia en 1991, se caracterizan por buscar limitar la reelección o permitir con restricciones.

La segunda vía de reforma que indica Treminio (2013) es la vía Judicial. Ante la prolongación del mandato de algunos presidentes, la rama judicial tiende a estar copada por el ejecutivo (Helmke y Ríos, 2010) de esta forma ayudan a favorecer al presidente en sus decisiones, algunos casos ya han sido mencionados, como la decisión habilitante del TSE para permitirle a Evo Morales una cuarta postulación a pesar de la negativa de la ciudadanía a través de un referendo (Welp y Lissidini, 2016). No se puede perder de vista que, en algunos casos, la frustración de la eliminación de restricciones reeleccionistas se le debe a tribunales y jueces que tomaron decisiones en contra de iniciativas que favorecían a presidentes altamente populares (Cárdenas y Corredor, 2018)

En Nicaragua, una decisión judicial apelando a la vulneración de los derechos humanos del presidente, habilita a Daniel Ortega para la postulación indefinida; esto mismo sucedió en Honduras con el presidente Juan Hernández, donde la Corte Suprema revierte la tradicional prohibición de reelección con argumentos similares aludiendo a los derechos humanos y, el “come-back” político de Oscar Arias Sánchez, que después de una década fue habilitado para poder postularse nuevamente gracias a una decisión judicial (Close, 2012).

Esta vía ha sido objeto de debate en la medida en que se apela a la posibilidad de reelección como un derecho humano en dos direcciones: el derecho al candidato a postular nuevamente su nombre para ser elegido y el derecho al elector para elegir por la persona que prefiera, si es un candidato que se le impide postular su nombre a reelección. Al respecto, Guadalupe Salmorán siguiendo a la Comisión Europea para la Democracia (conocida como “Comisión de Venecia”) manifiesta que la reelección no es un derecho humano al que los candidatos y electores puedan apelar, cuando las Constituciones previamente establecen la prohibición (Salmorán, 2018).

La tercera vía de reformas a la reelección tiene origen en nuevas constituciones y de igual forma se puede dividir en dos:

- a) Aquellas que marcan el tránsito de la dictadura a la democracia. Donde no hubo dictadura se dieron cambios constitucionales en la primera mitad de la década de 1990.
- b) Las posteriores al cambio de Constitución de 1999 en Venezuela, que en la interpretación de Zovatto (2014) fue el país que abrió la puerta a la ampliación de periodo presidencial y de reelección a través de una nueva Carta, se debería añadir la temprana Constitución de Fujimori, en Perú, (1993) que va en la misma dirección.

Las nuevas constituciones que marcan el tránsito a la democracia se caracterizan por generar reformas que buscan limitar la reelección y en algunas ocasiones, a restringirla totalmente, como en México (1917), Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991), Paraguay (1992), Rep. Dominicana (1993); otras constituciones permiten la reelección con restricciones, luego de por lo menos un periodo de intermedio, como en Argentina (1994), Bolivia (1967), Brasil (1946), Chile (1980), Ecuador (1998), Salvador (1983), Haití (1987), Perú (1979), Uruguay (1967), entre otras. Aquí se evidencia -como lo indica Buquet (2005)- que las reformas que ponen límites a la reelección buscan ser más incluyentes, en la medida en que permiten la participación de más actores y rotación del poder.

El segundo tipo de nuevas constituciones (Perú 1993; Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009) comienza con la nueva Constitución de Perú de 1993 posterior al autogolpe de Fujimori (1992) que habilita la reelección de forma inmediata, pero luego de hacer uso de las dos elecciones que le eran permitidas, hizo uso de lo que denominó "interpretación auténtica",¹⁴ indicando que los periodos comenzarán a contar a partir de la expedición de la nueva carta constitucional, y de esta forma, el presidente promotor quedaba habilitado a un periodo más de postulación.

Este recurso fue utilizado por buena parte de los promotores de nuevas constituyentes y reelecciones subsiguientes en la región como Chávez, Correa y Morales, en la medida en que promueven ante el electorado y el Congreso una nueva carta constitucional, modifican y habilitan la posibilidad de reelegirse, pero como su proyecto político es de largo aliento, entonces entran en una dinámica de proponer nuevas reformas expansivas a la propia

¹⁴ "Interpretase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución." Ley N° 26657.

Constitución que ellos mismos promovieron haciendo uso de interpretación auténtica, apelando al poder judicial debido a que por el mandato prolongado que tienen, para ese momento cuentan con jueces y magistrados favorables al oficialismo y sus intereses, que se prestan a validar las re-interpretaciones de la carta constitucional.¹⁵

Y la última vía de reforma reeleccionista que indica Treminio (2013) es la apelación al pueblo, en ella se encuentran ejemplos contradictorios ya que ha sido iniciativa de mandatarios que gozan de alta favorabilidad del electorado, pero la respuesta generalmente ha sido contraria a la reelección, aquí se presentan tres ejemplos:

En 2007 el presidente Chávez de Venezuela buscó modificar la Constitución Bolivariana de 1999 para que fuera autorizada la reelección indefinida, en esa ocasión, el mandatario conoció la derrota en las urnas, cuando 50.7% del electorado le negó la posibilidad de reelección (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; Reuters, 2007); a pesar de anticipar el respeto a los resultados y la voluntad del pueblo consignada en las urnas, emprende una nueva iniciativa referendaria y en 2009 convocó nuevamente al electorado, quien votó favorablemente 54.3%, (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; El Mundo, 2009).

Otro ejemplo fue el referendo convocado por Evo Morales en 2016, donde el presidente se vio obligado a convocar referendo para modificar nuevamente la constitución para habilitar la reelección indefinida, resultado que el presidente se comprometió a respetar (Telesur, 2016), pero como ya se ha mencionado, el electorado votó negativamente y el presidente fue posteriormente favorecido por una decisión judicial, desconociendo el resultado del referendo.

Un último ejemplo de apelación al pueblo para decidir en temas relacionados con la reelección, tuvo otra orientación, debido a que Lenin Moreno, sucesor de Rafael Correa en Ecuador, propuso una consulta popular que entre otros temas, preguntaba a los electores si querían restringir la reelección indefinida y acotarla a la reelección inmediata por una única vez, de esta forma cerraba la puerta a una nueva postulación del expresidente Correa, como era su idea original; los ecuatorianos votaron a favor de la restricción.

¹⁵ "Puede notarse que las Asambleas Constituyentes fueron todas seguidas por un referéndum y sus desarrollos estuvieron liderados por los presidentes de la nueva izquierda latinoamericana, quienes en general mantuvieron durante el proceso una relación tensa con el Poder Legislativo (en dos de los casos se llegó a desconocer el Congreso). Por lo tanto, su demostración de fuerza a los otros poderes estuvo asentada en el apoyo popular expresado por los ciudadanos para legitimar la introducción de los cambios institucionales" (Treminio, 2013:74).

VI. Reflexiones finales

Los cambios institucionales que habilitan, amplían o restringen la reelección presidencial en América Latina han sido uno de los temas de reforma política más recurrentes en la región como lo registra la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioREFPOL), sólo tres países de la región no han alterado sus regulaciones acerca del tema, de resto, quince países han tenido por lo menos una reforma en este sentido, y los más activos han sido Ecuador, Nicaragua y República Dominicana, cada uno con cuatro reformas relacionadas con la reelección aunque no siempre en la dirección expansiva.

Lo anterior evidencia una dinámica de reforma-contrarreforma permanente, como lo menciona Došek (2018: 74) está más orientada a favorecer intereses y objetivos de corto plazo de la élite política que está en el poder que pensando en la estabilidad y eficiencia del sistema político a mediano y largo plazo. Esto se manifiesta en que la mayoría de las reformas han tenido un beneficiario u objetivo con nombre propio que está en el poder o se busca habilitar su postulación para nuevos períodos para el caso de las reformas expansivas – excluyentes, o se pretende impedir el retorno al poder de un personaje en el caso de las restrictivas- incluyentes.

Se destaca en el documento los canales que han sido usados para modificar las regulaciones en torno a la reelección, en la medida en que coaliciones de poder que pretenden generar reformas expansivas con la intención de prolongar su estancia en el poder y limitar el acceso a sectores contrarios, por lo cual tienden a permitir o ampliar la reelección incluso hasta su máxima expresión –reelección indefinida-, mientras que las reformas restrictivas a la reelección han sido propuestas en contextos de mayor competencia y en ocasiones, como lo indica Buquet (2007) en manos de coaliciones en declive.

Es interesante que la fórmula de apelar al electorado vía democracia directa, no ha sido funcional para los intereses de grupos políticos que han pretendido perpetuarse en el poder presidencial (Venezuela 2007, Bolivia 2016) mientras que fue útil para generar una reforma restrictiva en Ecuador (2018).

VII. Referencias bibliográficas

- Acuña Villarraga, Fabián. 2015. "¿Presidentes desatados?: Reección presidencial y cambio institucional en el área andina". *Análisis Político*, núm. 83. 73-87. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>
- BBC News. 2018a. "Evo Morales: el Tribunal Electoral de Bolivia lo habilita como candidato presidencial tras haber perdido el referéndum por la reelección". *BBC News*. 5 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46450251>
- BBC News. 2018b. "Bolivia dice "No" en referendo a otra reelección de Evo Morales". *BBC News*. 24 de febrero de 2016. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep
- Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16 (1): 35-49. Disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a04.pdf>
- Cárdenas, Ernesto. y Federico Corredor. (2018). "El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina". *Revista de Economía Institucional*, vol. 20 (38), 45-70. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v20n38/0124-5996-rei-20-38-00045.pdf>
- Carey, John. 2003. "The Reelection Debate in Latin America". *Latin American Politics and Society*, vol. 45 (1): 119-133.
- Comisión de Venecia. 2018. "Informe sobre los límites a la reelección" aprobado en su 114ª Sesión plenaria, el 16 y 17 de marzo de 2018. 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)
- Corrales, Javier. 2018. "¿Pueden las Cortes detener el re-eleccionismo?". Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/Javier-Corrales-2018-Reeleccion%CC%81n-presidencial.pdf>
- Došek, Tomás. 2018. "Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas". *Revista Derecho Electoral*, núm. 25: 57-82. https://www.tse.go.cr/revista/art/25/tomas_dosek.pdf
- Elster, Jon. 1998. "Ulises revisitado. Compromisos previos y constitucionalismo". *Análisis Político*, núm.35: 70-96. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78977/70267>
- Elster, Jon. 1984. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press, Cambridge.
- El Mundo, 2009. "Chávez gana el referéndum para perpetuarse en el poder". *El Mundo*. 16 de febrero de 2009. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/16/internacional/1234751853.html>
- El País. 2018. "Ecuador elimina la reelección indefinida y pone fin a la era Correa". *El País*. 5 de febrero de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html
- El Tiempo. 2010. "La Corte Constitucional le dijo 'no' al referendo reeleccionista: Era Uribe terminará el 7 de agosto". *El Tiempo*. 26 de febrero de 2010. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>

- Freidenberg, Flavia y Cristhian Uribe Mendoza. 2019. "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185: 191-223. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/74393>
- Freidenberg, Flavia y Tomás Došek. 2016. "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En Casas- Zamora, Kasas, Marian Vidaurri, Betilde, Muñoz- Pogossian y Raquel Chanto. Eds.. *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*. Washington: Organización de los Estados Americanos. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 25-92. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf
- Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2009. "La Política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985-2010)". *Análisis Político*, núm. 67: 21-37. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>
- Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa. 2010. "Introducción". En Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa. Coords. *Tribunales constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>
- Kouba, Karel. 2016. "Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America". *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 36 (2): 433-457. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32447083002.pdf>
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, vol. 12: 115-133. Disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 2021. «Bases de datos (1978-2021)». <https://reformaspoliticas.org>.
- Penfold, Michael, Javier Corrales y Gonzalo Hernández. (2014). "Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, vol. 34 (3), 537 – 559. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v34n3/art02.pdf>
- Pérez-Liñán, Anibal, Nicolás Schmidt & Daniela Vairo. 2019. "Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016". *Democratization*, vol. 26(4): 606-625.
- Reuters. 2007. "Chávez pierde el referéndum sobre la reforma de la Constitución". *Reuters*. 3 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESROD32179620071203>
- Salmorán, Guadalupe. 2018. "La reelección presidencial en América Latina". Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Salmoran-Reeleccion-presidencial-AL-1.pdf>
- Serrafero, Mario. 2011. "La reelección presidencial indefinida en América latina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, vol. 54: 225-259. Disponible en: http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf

- Serrafero, Mario. 2009. "Reelección presidencial en América latina: evolución y situación actual". *Boletín de Política Comparada*, vol. 2 (2): 24-43.
- Telesur. 2016. "Evo Morales: Si el pueblo dice No al referendo nos iremos callados". *Telesur*. 14 enero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3eRpvQu>

Treminio S. Ilka. 2013. "Las reformas a la reelección presidencial en América Latina". *Estudios Sociológicos*, vol. XXXI (91): 59-85. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/pdf/598/59830136003.pdf>

Welp. Yanina y Alicia Lissidini. 2016. "Democracia directa, poder y contrapoder Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia". *Bolivian Studies Journal*, num, 22.

Zovatto, Daniel. 2014. "Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina". IDEA, publicado el 12 de febrero de 2014, disponible en:

<http://www.idea.int/americas/reelection-continuity-and-hyper-presidentialism-in-latin-america.cfm#spanish>.

Zovatto, Daniel. 2009. "Ola reeleccionista en América Latina", *La Nación.com*. 12 de agosto de 2009. Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-ola-reeleccionista-en-america-latina-nid1161230>