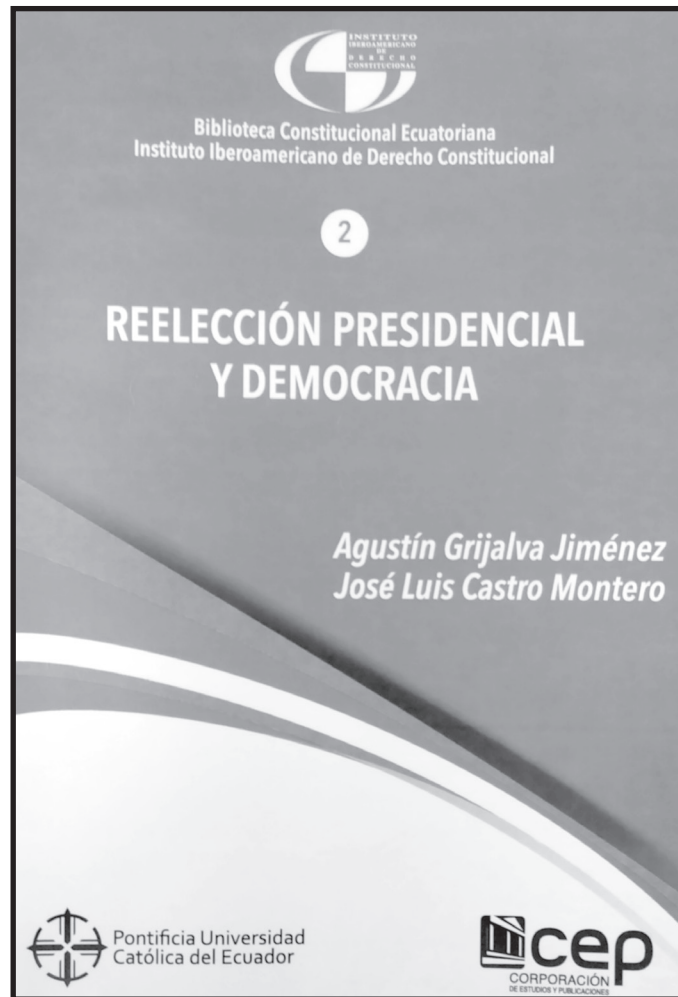


## REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y DEMOCRACIA

La eliminación de los límites constitucionales a la reelección  
en Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua

Agustín Grijalva Jiménez\* y José Luis Castro Montero\*\*



*Richard Ortiz Ortiz\*\*\**

\* Ph.D en Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh, EEUU. Máster en Ciencias Políticas, la Universidad de Kansas, EEUU. Especialización en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh, EEUU. Abogado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente-investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Juez de la Corte Constitucional de la República del Ecuador.

\*\* Magister en Investigación, Universidad de Tilburg, Países Bajos, y KU Leuven, Bélgica. Especialista Superior en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

\*\*\* Profesor de Derecho Constitucional y Teoría del Estado de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor (PhD) en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg, Alemania. Miembro del Grupo de Investigación Derecho, Filosofía y Sociedad de la Facultad de Derecho de la UDLA. Correo electrónico: richard.ortiz@udla.edu.ec

La primera edición de la obra *Reelección presidencial y democracia* fue publicada en febrero de 2021, en la ciudad de Quito, por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Sección Ecuador, en colaboración con la Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP) y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Esta publicación es el segundo número de la Biblioteca Constitucional Ecuatoriana y tiene una extensión de 189 páginas. Sus autores son el profesor universitario y juez de la Corte Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, y el investigador y profesor universitario José Luis Castro Montero.

La obra es una síntesis bien lograda del trabajo multidisciplinario entre la Ciencia Política y el Derecho Constitucional; no obstante, es más politología que análisis constitucional. Tal vez este hecho se explica porque el tema se presta más para un análisis empírico de las cuestiones de poder, que para el debate sobre problemas de interpretación de textos constitucionales.

La estructura del libro se extiende a nueve capítulos; pero, en realidad, consta solo de cuatro partes. La primera es la sección conceptual y teórica (capítulos 1 y 2), en la que se describen los argumentos a favor y en contra de la reelección, se sistematizan los diseños institucionales y se identifican las oleadas reeleccionistas (ola autoritaria: Perón, Balaguer, Castelo Branco y Stroessner; ola conservadora liberal: Fujimori, Menem y Cardoso; y ola populista autoritaria: Chávez, Ortega, Correa y Morales); adicionalmente se discuten las falacias argumentativas de los defensores de la eliminación de las restricciones temporales al ejercicio del poder. La segunda parte (capítulos 3 y 4) se dedica a identificar y desarrollar las variables independientes de la investigación: primero, con base en un análisis cuantitativo, se expone los factores decisivos de la flexibilización de la reelección desde 1978 hasta 2017; para luego centrarse en las condiciones en que se adoptó la reelección indefinida en los cuatro casos de estudio (Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia). La tercera parte (capítulos 5, 6, 7 y 8) es un recuento descriptivo por separado de los cuatro países, según los factores explicativos identificados, seguido de una introducción a una perspectiva comparada a la investigación (capítulo 9). A los nueve capítulos se agrega

lo que debía ser el décimo y que constituye la cuarta parte de la obra: las conclusiones.

El enfoque metodológico queda disperso (introducción y pp. 37 y 60-61). Se ofrece un estudio comparado de “casos similares” con identidad en la variable dependiente (introducción de la reelección indefinida) y cierto matiz en las variables independientes (poder presidencial, recursos partidarios, rendimiento económico y social, y grado de rigidez de los procedimientos de reforma). Por tanto, la selección de los casos -que debe hacerse con fines teóricos- se fundamenta en la discriminación de aquellos países en los que, en la última ola reeleccionista, introdujeron la reelección sin límites institucionales. Si bien el estudio debía ser comparado, Grijalva y Castro optan por una descripción aislada de casos, en lugar de un estudio sistemático de las variables independientes. Este déficit se intenta compensar en el capítulo 9 con la perspectiva en “clave comparada”. En consecuencia, el método es mixto: cuantitativo (correlaciones estadísticas, no presentadas a detalle) matizado con un análisis cualitativo de los casos desde la perspectiva del enfoque del institucionalismo histórico-empírico (identificación de la combinación de factores en un contexto concreto). No obstante, el estudio es más cualitativo que cuantitativo.

El principal resultado de la investigación es que “la reelección indefinida es incompatible con la democracia y el Estado constitucional” (p. XXII). Para demostrar esta afirmación, los autores rebaten los argumentos pro reelección sin límites (capítulo 3): (a) No es cierto que sea lo mismo la reelección en un sistema parlamentario que en uno presidencial; ya que, en el parlamentarismo, normalmente los gobiernos son de coalición y hay un reparto entre distintas fuerzas políticas en el ejecutivo; además, el jefe de gobierno depende siempre de la confianza parlamentaria; y, la existencia de un jefe de Estado independiente sirve como mecanismo moderador del sistema, más allá de las fuerzas partidarias. En cambio, en el presidencialismo, “la reelección continua del presidente puede propiciar la subordinación de todas las restantes funciones respecto al ejecutivo y, por ende, una concentración del poder que deteriora gravemente el sistema republicano, a la democracia y al propio sistema presidencial

y su división de poderes” (p. 20); ya que no cuenta con los seguros del parlamentarismo. (b) Tampoco “la facultad de reelección del presidente [...] es funcionalmente comparable a la reelección de un alcalde o de un legislador, debido a la gran cantidad de poderes institucionales y asociados que ostenta el primero en comparación con los últimos” (p. 24); por esta razón, el diseño de los sistemas electorales nacionales (para presidente de la República y también para la Asamblea Nacional) y locales (gobiernos autónomos descentralizados) debería construirse con una lógica diferente. Y, (c) peor aún es aceptable que la reelección sea un derecho humano autónomo, como han insinuado los jueces constitucionales en los países en estudio; la conclusión es tajante: “Ni la teoría general de los derechos, ni el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ni las constituciones nacionales reconocen o consagran el *derecho humano a la reelección*, menos aún a del [sic] *derecho* a que el presidente en ejercicio sea reelegido sin límites” (p. 26). Al contrario, las restricciones a la reelección son mecanismos eficaces que persiguen fines vitales del régimen democrático y el Estado constitucional, como son la alternancia en el poder, la competencia electoral equitativa y limitación a la tendencia concentradora de los ejecutivos presidenciales.

Luego de dejar en claro que la reelección indefinida es en esencia antidemocrática, el estudio empírico de los casos (capítulos 5 al 8) confirma este temor. No puede ser solo una coincidencia que precisamente los gobiernos “progresistas” del socialismo del siglo XXI incluyeran dentro de su estrategia de concentración de poder el objetivo de cambiar las reglas de juego de los límites temporales al poder como mecanismo para perpetuar un proyecto político autoritario. Los cuatro casos de estudio son buenos ejemplos de cómo fuerzas antidemocráticas pueden sofocar la democracia valiéndose de mecanismos democráticos (elecciones y consultas populares) y constitucionales (asambleas constituyentes, reformas a la Constitución y justicia constitucional). El balance es desolador: la democracia no puede protegerse a sí misma; todo lo contrario, sus mecanismos sirvieron para pervertirla.

¿Pero cómo lograron los líderes autoritarios sus objetivos? Para responder a esta cuestión –que en realidad

es la pregunta de investigación–, Grijalva y Castro describen claramente la receta que emplearon los gobiernos populistas para eternizarse en el poder. Esta fórmula autoritaria tiene como ingredientes aspectos institucionales (poderes constitucionales del presidente, recursos partidarios de los detentores del poder, el rol de los jueces constitucionales y la configuración jurídica de los procedimientos de reforma), estructurales (crecimiento económico y cuestión social) y, aunque los autores no lo quieren abordar directamente, pero sí lo mencionan, conductuales (un líder fuerte con un estilo de gobierno vertical y una mentalidad antidemocrática).

De este modo, Hugo Chávez, en Venezuela, después de fracasar en el referendo constitucional de 2007, logró imponer en el 2009 la reelección indefinida mediante otra consulta popular, pero solo después de asegurar el sometimiento del órgano electoral y con la sumisa colaboración de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Por su parte, Daniel Ortega, en Nicaragua, consciente de que no contaba con apoyo parlamentario ni popular, mas sí con el servilismo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, logró en 2009 su objetivo de quebrar las barreras temporales del poder mediante una sentencia constitucional, cuyo falaz argumento era que las limitaciones a la reelección atentaban contra el derecho a la igualdad. En 2014, cuando Ortega ya había logrado afianzar su poder sobre los otros poderes del Estado, se hizo la reforma constitucional por medio del parlamento que confirmó su estrategia de permanecer indefinidamente en el cargo. En Ecuador, por su lado, Rafael Correa –el presidente con los mayores poderes presidenciales de los casos de estudio (86,29/100 en la escala de Negrero; p. 108) y con una mayoría legislativa aplastante (100 de 137 asambleístas)–, temeroso del descenso de su popularidad y de los magros resultados de las elecciones locales de 2014, optó por la reforma constitucional del 2014-2015 a través del procedimiento menos rígido de la Constitución de 2008 (enmienda, art. 441, núm. 1), con la complicidad de la Corte Constitucional de ese entonces. Los jueces constitucionales ecuatorianos defendieron la propuesta del Jefe de Estado con el atravesado argumento de que la reelección indefinida ampliaba los derechos de participación. Sin embargo, esta reforma fue derogada

mediante la consulta popular de 2018. Finalmente, en Bolivia, Evo Morales –quien al igual que Chávez fracasó en su primer intento de suprimir los límites a la reelección por medio de una consulta popular– consiguió su objetivo en 2017 con el sumiso auxilio del Tribunal Plurinacional Constitucional, que declaró la aplicación preferente de la Convención Americana de Derechos Humanos, con el rebuscado argumento de que su artículo 23, numeral 2, contiene una enumeración taxativa de las condiciones por las cuales se puede limitar el derecho a elegir y ser elegido y, entre esas, no estaría el haber ejercido anteriormente la misma función pública. En suma, y lo más desastroso de estos experimentos autoritarios, es que los jueces constitucionales no cumplieron su papel de defensores de los valores constitucionales y democráticos.

Quizá la investigación pudo haber sido más atrevida y tematizar la reelección indefina dentro del debate de los nuevos regímenes autoritarios, de los regímenes híbridos y de los populismos antidemocráticos. Especialmente si se considera que, los cuatro casos de estudio no son buenos ejemplos de “democracias electorales” –aunque la definición que ofrecen los autores corresponde más bien a las democracias plebiscitarias

(p. 152) –, sino de autoritarismos electorales, ya que las condiciones de competencia política en los cuatro países ya se habían afectado gravemente, incluso antes de las reformas reeleccionistas.

Finalmente, el mensaje de la obra es claro: “Puesto que el poder del presidente que se proyecta indefinidamente en el tiempo tiende a concentrarse y personalizarse, se genera [...] una subordinación al Ejecutivo del sistema judicial y de los órganos de control” (p. 9). Esta experiencia no es nueva. Desde el inicio de las repúblicas presidenciales latinoamericanas hubo el temor contra la tendencia de los caudillos de turno de permanecer ilimitadamente en el poder.

La publicación del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional es un gran aporte al estudio de las instituciones políticas de América Latina y de la democracia. Su lectura sencilla e ilustrativa es obligatoria para entender la fragilidad de nuestras instituciones democráticas, el peligro de proyectos autoritarios y los riesgos para el Estado de Derecho cuando se instrumentaliza la justicia constitucional. Seguramente esta obra será la inspiración para futuras y reveladoras investigaciones.