





DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO DEMOCRÁTICO  
EN AMÉRICA LATINA



MAGDALENA  
CORREA HENAO

PAULA  
ROBLEDO SILVA  
(EDS.)

DISEÑO INSTITUCIONAL  
DEL ESTADO  
DEMOCRÁTICO EN  
AMÉRICA LATINA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*El diseño institucional del Estado democrático en América Latina* / José Fernando Flórez Ruiz [y otros]; Magdalena Correa Henao y Paula Robledo Silva (editoras). – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2018.

298 páginas : mapas ; 24 cm.

Incluye bibliografía al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587729221

1. Interpretación del derecho constitucional -- América Latina 2. Estado -- Aspectos constitucionales -- Colombia 3. Proceso de paz -- Colombia 4. Plebiscito -- América Latina 5. Reelección presidencial -- América Latina 6. Matrimonio -- Aspectos constitucionales -- Colombia I. Correa Henao, Magdalena, editora II. Robledo Silva, Paula, editora III. Universidad Externado de Colombia III. Título

342

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Mayo de 2018

ISBN 978-958-772-922-1

© 2018, MAGDALENA CORREA HENAO Y PAULA ROBLEDO SILVA (EDS.)

© 2018, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: junio de 2018

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ    JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

MARCOS CRIADO DE DIEGO    SAMUEL BAENA CARRILLO

JORGE ERNESTO ROA ROA    ALEJANDRO SANTAMARÍA ORTIZ

SORAYA PÉREZ PORTILLO    LINA MALAGÓN PENEN

CAMILO EDUARDO UMAÑA HERNÁNDEZ





## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	II
<i>Magdalena Correa Henao y Paula Robledo Silva</i>	

### PRIMERA PARTE

#### TRES CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Capítulo 1	
El efecto antidemocrático de la reelección presidencial inmediata en América Latina (1994-2017)	19
<i>José Fernando Flórez Ruiz</i>	
Capítulo 2	
Elemento plebiscitario y función de control del poder en América Latina	89
<i>Marcos Criado de Diego</i>	
Capítulo 3	
El modelo del constitucionalismo débil y la legitimidad de la justicia constitucional en Colombia	113
<i>Jorge Ernesto Roa Roa</i>	

### SEGUNDA PARTE

#### RETOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Capítulo 1	
Descolonización y refundación del Estado: experiencias en Latinoamérica	139
<i>Soraya Pérez Portillo</i>	
Capítulo 2	
La necesidad de regulación de las relaciones interadministrativas	155
<i>Juan Carlos Covilla Martínez</i>	
Capítulo 3	
Problemas antropológicos y jurídicos de la territorialidad indígena en Colombia	175
<i>Samuel Baena Carrillo</i>	

TERCERA PARTE

DISEÑO CONSTITUCIONAL E INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD

Capítulo 1

- Bases para un modelo constitucional de reconocimiento,  
protección e integración de la diversidad cultural y natural 199  
*Alejandro Santamaría Ortiz*

Capítulo 2

- La construcción del problema social del matrimonio entre personas  
del mismo sexo y su puesta en agenda legislativa en Colombia 223  
*Lina Malagón Penen*

CUARTA PARTE

EL GRAN DESAFÍO DEL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

Capítulo final

- La mula muerta: el tema de la impunidad en Colombia y el contexto  
de las negociaciones de La Habana 257  
*Camilo Eduardo Umaña Hernández*

El derecho constitucional contemporáneo atraviesa un momento de cambios de especial transcendencia, en particular en lo relacionado con el diseño institucional de los Estados democráticos en América Latina. Es de allí que surge la necesidad de aproximarse al estudio de la democracia, el pluralismo legal, la necesidad de una aproximación sociológica y antropológica al derecho constitucional, la justicia constitucional y, en general, la teoría y práctica del derecho constitucional de la región latinoamericana.

Es por ello que, durante los últimos años, las interrogantes que han guiado las discusiones sobre el modelo institucional de nuestros Estados han estado asociadas a la relación de la estructura del Estado con los catálogos de los derechos fundamentales, los sistemas de gobierno, el arbitraje de las relaciones entre los diferentes poderes públicos y sobre los instrumentos para articular la demanda ciudadana y una mayor participación en los asuntos públicos.

Es así como el libro que se presenta, a continuación, se preocupa principalmente por abordar y resolver estas inquietudes, identificando las características propias de los Estados latinoamericanos democráticos. Para tal propósito, la obra que presentamos se divide en cuatro partes.

En primer lugar, se presenta un grupo de documentos de investigación que abordan algunas de las características contemporáneas de los Estados constitucionales latinoamericanos. Es así como José Fernando Flórez Ruiz empieza por realizar una juiciosa exposición sobre las tipologías de *reelección presidencial inmediata* que existen y a través de la evidencia empírica, que ofrece la experiencia de los países latinoamericanos que permiten la *reelección presidencial inmediata* en sus ordenamientos jurídicos, el autor verifica que su autorización genera efectos nocivos en la forma de organización democrática de los Estados. El capítulo 1 “El efecto antidemocrático de la reelección presidencial inmediata en América Latina (1994-2017)” presenta una rigurosa investigación que nos invita a reflexionar y a evaluar la conveniencia de retomar la *regla de la no reelección* que fue un pilar del presidencialismo latinoamericano durante los sesenta, con el propósito de evitar el abuso de poder y de garantizar la vigencia de los principios democráticos de alternancia presidencial y competitividad electoral entre candidatos.

En la misma línea de investigación, relativa a la calidad de la democracia, el capítulo 2 “Elemento plebiscitario y función de control del poder en América Latina” pretende dar respuesta a la siguiente hipótesis: *si bien*

*el control social puede concebirse como un elemento definitorio de la forma de gobierno, el desarrollo normativo y la práctica de la región lo ha convertido en un elemento más de las formas de autocontrol administrativo.* Marcos Criado de Diego argumenta que el control social tiene el poder de transformar la forma de gobierno, puesto que está entendida como la distribución social del poder. El autor realiza un interesante estudio de derecho constitucional comparado de los mecanismos de control horizontales a través de la participación social que actualmente se establece en las constituciones políticas de Venezuela, Ecuador y Bolivia, las cuales comparten un diseño institucional que las agrupa en las nuevas democracias participativas.

Seguidamente, el capítulo 3 “El modelo del constitucionalismo débil y la legitimidad de la justicia constitucional en Colombia” expone los sistemas de justicia constitucional que nacieron de las investigaciones más recientes sobre el tema: la fórmula del constitucionalismo débil y la fórmula del constitucionalismo fuerte, para luego determinar cuál de ellos opera en Colombia y el grado de legitimidad democrática que ostentan. Jorge Ernesto Roa Roa nos enseña que las fórmulas, constitucionalismo débil–democracia fuerte y constitucionalismo fuerte–democracia débil, no son absolutas, en la medida en que los ordenamientos jurídicos, como el colombiano, contemplan controles de constitucionalidad mixtos que acogen valores de ambos modelos. El ponente realiza un juicioso estudio de la relación entre el poder público judicial y el legislativo a la hora de aplicar las fórmulas de justicia constitucional en Colombia y nos demuestra cómo este tipo de sistemas mixtos sí gozan de legitimidad.

Debido a que uno de los temas más vanguardistas de la teoría legal constitucional es el pluralismo jurídico, se recogen algunos aportes en la segunda parte del libro, “Retos de la organización territorial”.

Así, entonces, en el capítulo 1 “Descolonización y refundación de Estado. Experiencias recientes en Latinoamérica”, Soraya Pérez Portillo nos muestra la tendencia *descolonial* que las recientes constituciones políticas de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) están marcando para el constitucionalismo en América Latina. La autora nos invita a romper el *vínculo de colonialidad* basado en la exclusión y la homogenización de la sociedad que subsiste en nuestro sistema jurídico, aun después de la independencia, de esta manera, se reconoce y protege la existencia de la diversidad cultural, lingüística y jurídica de las comunidades ancestrales que habitan nuestros territorios. Este capítulo nos introduce en uno de los grandes retos del derecho cons-

titucional contemporáneo en Latinoamérica, que consiste en la creación de comunidades políticas que reconozcan el estatus de nación de los pueblos indígenas y que fomentan diálogos interculturales para la inclusión de grupos étnicos históricamente marginalizados.

Aunado a lo anterior, se hace necesaria la reflexión sobre la estructura del Estado que plantea el capítulo 2 “La necesidad de regulación de las relaciones interadministrativas”. Este capítulo es un esfuerzo por establecer el debate y tensión que se producen entre los principios de unidad y autonomía en las organizaciones administrativas del Estado (centralizadas y descentralizadas territorialmente). Juan Carlos Covilla Martínez expone la jurisprudencia constitucional relativa a la regulación de las relaciones interadministrativas en el derecho colombiano con el objetivo de evidenciar la supremacía que siempre ha tenido el nivel nacional sobre el territorial y los inconvenientes que ha generado la falta de delimitación del alcance de las relaciones entre administraciones públicas (nación y entidades descentralizadas). En consecuencia, el autor plantea la necesidad de regular las relaciones interadministrativas para facilitar la ejecución de las funciones que tiene que desarrollar cada uno de los representantes legales de las entidades territoriales.

Por último, se incluye el capítulo 3 “Problemas antropológicos y jurídicos de la territorialidad indígena en Colombia” de Samuel Baena Carrillo, en el que se retoma el tema del pluralismo jurídico para presentar su propuesta de ampliar la autonomía que se le ha reconocido a los pueblos indígenas en Colombia más allá de lo político, administrativo y financiero. El autor realiza un estudio crítico de los fundamentos jurídicos y antropológicos que sustentan la autonomía reconocida actualmente en la Constitución Política de 1991 de Colombia para demostrar que las comunidades indígenas viven en un esquema proteccionista que las concibe como “pueblos bárbaros, atrasados y subdesarrollados, que deben ser asimilados por la cultura hegemónica”. Es importante resaltar el análisis interdisciplinario que realiza el autor sobre los elementos históricos y culturales que fundamentan la protección constitucional a la autonomía de las comunidades indígenas en Colombia, ya que constituye un punto de partida para superar la visión moderna y colonial que desconoce el derecho de las comunidades indígenas a ser diferentes.

Luego, en la tercera parte del libro, “Diseño constitucional e inclusión de la diversidad”, se busca abordar uno de los mayores retos de nuestros Estados sociales de derecho, la superación del debate de la inclusión-exclusión. Para ello, Alejandro Santamaría Ortiz plantea la necesidad de

cambiar el paradigma del constitucionalismo de los derechos fundamentales que se basa en una concepción individual o subjetiva de los titulares de la protección, para construir un nuevo paradigma que permita reconocer, proteger e integrar la *especial concepción colectiva indígena* presente en los territorios latinoamericanos. En el capítulo 1 “Bases para un modelo constitucional de reconocimiento, protección e integración de la diversidad cultural y natural”, el autor realiza un estudio comparado de las constituciones políticas de Colombia, Bolivia y Ecuador, a partir del cual nos invita a desarrollar una *epistemología del derecho constitucional* que permita crear el paradigma constitucional que responda a esa realidad multicultural y biodiversa en que han vivido los pueblos latinoamericanos.

Esta parte investigativa concluye con “La construcción del problema social del matrimonio entre personas del mismo sexo y su puesta en agenda legislativa en Colombia”. Se realiza un estudio de las causas que llevaron el tema del matrimonio entre parejas del mismo sexo a la agenda legislativa en Colombia en 2012. Lina Malagón Penen parte de la *tipología de formas de agendamiento de los problemas*, propuesta por Philippe Garaud, para evidenciar que esta iniciativa legislativa nació en el seno del mismo Congreso de la República y no por la acción de los movimientos sociales defensores de los derechos de la población LGTBI. La autora entrevista a activistas y servidores públicos del Congreso de la República como técnica de investigación y demuestra que las organizaciones no gubernamentales fueron convocadas por los congresistas para que respaldaran el proceso legislativo que se estaba adelantando, a pesar de que el matrimonio igualitario no era una de sus luchas prioritarias. Este capítulo nos muestra la participación e interés real de la población LGTBI en la lucha por el reconocimiento legal del derecho al matrimonio igualitario en Colombia, así como las promesas a la voz de las cuales estas organizaciones decidieron nuevamente hacer *lobbying* a pesar de las infructíferas experiencias pasadas.

Finalmente, en la cuarta parte del libro se pretende debatir los retos que el proceso de paz le impone al constitucionalismo en Colombia en materia del derecho de las víctimas. El capítulo final “La mula muerta: el tema de la impunidad en Colombia y el contexto de las negociaciones de La Habana” hace un esfuerzo por confrontar las perspectivas que se han venido desarrollando sobre la *lucha contra la impunidad* en el contexto de los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-Ep) en La Habana.

Camilo Eduardo Umaña realiza un estudio del concepto de *impunidad* que se expresa en cuatro escenarios relevantes de discusión, investigación y opinión como son: la agenda de negociaciones, los foros sobre víctimas, el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, así como los pronunciamientos de la Corte Penal Internacional. Las diferentes aproximaciones al concepto de impunidad que resultan de este estudio no solo permiten conocer las expectativas que se tienen en los distintos escenarios, sino que permiten que la construcción de una paz estable y duradera sea una realidad en Colombia en la medida en que, en palabras del autor, “puede ser un potencial para jalonar a la sociedad en general o bien a los negociadores de La Habana a pensar sobre cómo es entendido su discurso y cómo pueden movilizar sus ideas para [lograr] una mayor armonía”.

En conclusión, este libro recoge las ideas y propuestas de los profesores de la Universidad Externado de Colombia, con la finalidad de demostrar que el constitucionalismo de los países de la región se enfrenta a varios retos en cuestiones relacionadas con su diseño institucional del Estado. Con ello, dedicamos esta modesta publicación a la memoria de los maestros Fernando Hinestrosa Forero y Carlos Restrepo Piedrahita.

Para terminar, las editoras de esta obra queremos agradecer por los comentarios recibidos a los pares académicos de la obra y el invaluable esfuerzo de los profesores del Departamento de Derecho Constitucional, Camila Torres, Felipe Rodríguez y Daniel Rivas quienes fueron piezas fundamentales para la edición de este libro. Finalmente, debemos agradecer también a Jorge Enrique Sánchez, director del Departamento de Publicaciones de la Universidad y a todo su equipo, por su paciencia y apoyo para que esta obra fuese publicada.

MAGDALENA CORREA HENAO

PAULA ROBLEDO SILVA





PRIMERA PARTE  
TRES CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS  
CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA



CAPÍTULO I

*El efecto antidemocrático de la reelección presidencial  
inmediata en América Latina (1994-2017)*

JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ



*El solo hecho de que el pueblo vote no significa que tenga el poder de elegir.*

ADAM PRZEWORSKI

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo prueba algo a primera vista difícil de creer: que la autorización de la reelección presidencial inmediata, en el contexto de los regímenes presidencialistas latinoamericanos, en lugar de permitir que el pueblo decida premiar solo a los buenos presidentes manteniéndolos en el poder, asegura su triunfo en las elecciones independientemente de que su gestión haya sido buena o mala.

Durante las dos últimas décadas, la posibilidad de que el presidente en ejercicio aspirara a reelegirse en forma consecutiva anuló la competitividad electoral en los comicios latinoamericanos y, por tanto, convirtió la figura de la reelección presidencial inmediata en una práctica antidemocrática que les permite a los jefes de Estado manipular el resultado de las elecciones para permanecer en el poder.

Toda competencia electoral se decide con base en la disponibilidad de recursos entre quienes luchan por el poder político. Esto quiere decir que las elecciones populares no las gana “el mejor candidato”, ni mucho menos “la mejor propuesta de gobierno”, sino la persona que movilice la mayor cantidad de medios para inducir un comportamiento específico de parte de los electores: el voto a su favor.

Aunque la ventaja estructural de los mandatarios que compiten por mantenerse en el poder frente a los demás candidatos ha sido un problema histórico de la democracia electoral, incluso ya cuantificado<sup>1</sup>, en el caso latinoamericano esta desigualdad es extrema porque el presidente dispone de una cantidad exorbitante de recursos de distinta índole (políticos, económicos, clientelistas, asistencialistas, burocráticos y mediáticos) que le garantizan de antemano la victoria frente a los candidatos “retadores”.

---

1 PRZEWORSKI, ADAM. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 194. Estableció que la tasa de efectividad mundial de los intentos de reelección presidencial inmediata es del 79%: 2103 de 2648 casos en que el presidente en ejercicio ganó las elecciones. Esto significa que la posibilidad de triunfo fue de 4 contra 1. Cabe precisar que, para el autor, un presidente “en ejercicio” no es necesariamente la misma persona, sino que puede ser un “miembro del mismo partido o un sucesor designado de alguna otra manera” (p. 193).

En otros contextos en los que también se elige popularmente al jefe de Estado, como el régimen presidencial de Estados Unidos y el régimen semipresidencialista de Francia, aunque el presidente que compite por la reelección conserva ventaja sobre los demás candidatos (su tasa de éxito en la reelección es respectivamente de 73 y 60%<sup>2</sup>), la desigualdad es significativamente menor porque el mandatario en el poder moviliza menos recursos que sus similares latinoamericanos y un sistema de partidos menos fragmentado, por lo general dividido en dos grandes bloques de preferencias electorales (demócratas/republicanos, izquierda/derecha), favorece la competitividad.

#### I. INVERSIÓN DE LA TRADICIÓN ANTIRREELECCIONISTA

Hace más de una década, al hacer un balance histórico del debate sobre la reelección presidencial en América Latina, Carey advirtió que el mayor problema para avanzar en el análisis era la “relativa falta de experiencia” para validar el material argumentativo esgrimido tanto a favor como en contra de la institución<sup>3</sup>. Para la época empezaba a observarse en la región una tendencia hacia el levantamiento de la prohibición, hasta entonces característica del modelo presidencialista latinoamericano, de que los jefes de Estado aspiraran a reelegirse en forma inmediata. Perú (1993), Argentina (1994), Brasil (1996) y Venezuela (1999) autorizaron, antes de que terminara el periodo de sus presidentes, la posibilidad de que se presentaran consecutivamente a la contienda electoral. En los cuatro casos mencionados los mandatarios en ejercicio, en su orden: Alberto Fujimori, Carlos Menem, Fernando Cardoso y Hugo Chávez, contaron con el apoyo popular o del Congreso para impulsar las reformas constitucionales que luego les permitieron ser fácilmente reelegidos –en primera vuelta– para el periodo subsiguiente<sup>4</sup>.

---

2 FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO. *Voter sans élire: le caractère antiémocratique de la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016*. Tesis doctoral dirigida por Philippe Lauvaux, Universidad París. Cálculos hechos en otra publicación en preparación.

3 CAREY, JOHN. The Reelection Debate in Latin America, en *Latin American Politics and Society* 45, n.º 1 (2003). Disponible en [<https://www.jstor.org/stable/1359061>].

4 Fujimori fue reelegido en 1995 con el 64% de los votos; Menem ganó en 1995 en primera vuelta con el 49,94%, porque en Argentina basta con obtener más del 45% de sufragios para ser proclamado presidente en primera vuelta; Cardoso resultó reelegido en 1998 con el 53% de la votación; Chávez ganó su segundo mandato en 2000 con el 59,76% de los votos.

En 1990, antes de que comenzara en Perú tres años más tarde la oleada reformista pro reelección<sup>5</sup>, República Dominicana y Nicaragua eran las dos únicas democracias latinoamericanas que autorizaban la Reelección Presidencial Inmediata (en adelante “RPI”). Hasta entonces, la arraigada tradición antirreeleccionista de la región respondía a una necesidad de balance institucional, claramente identificada por los constituyentes, cuyo objetivo principal era limitar el “cesarismo presidencial”<sup>6</sup> que ha caracterizado a los regímenes políticos de América Latina. Un investigador célebre del modelo presidencialista escribía en los sesenta que la *regla de no reelección* buscaba “reducir la arbitrariedad en el ejercicio del poder y preservar los fundamentos de la democracia, limitando severamente en su duración la autoridad presidencial”<sup>7</sup>. La prohibición de la reelección presidencial llegó incluso a ser considerada un elemento “consustancial” al presidencialismo latinoamericano por Juan Linz en 1994, quien, sin embargo, incluía la “regla de no renovación de los mandatos” entre el catálogo de los defectos intrínsecos del modelo presidencialista.

En Colombia, cuando comenzó a discutirse la conveniencia de autorizar la RPI bajo el primer mandato de Álvaro Uribe (2002–2006), fueron publicados dos libros que retomaron los argumentos tradicionalmente utilizados tanto para justificarla como para desaconsejarla. Por el lado de los partidarios de la RPI, se recordó que sería antidemocrático impedir “que el pueblo decida”<sup>8</sup> renovar el mandato de un presidente competente, para darle con ello continuidad a las buenas políticas. Desde la orilla opuesta, se advirtió sobre el peligro que representaba para la democracia el abuso del poder presidencial con objetivos electorales, lo inconveniente de poner los personalismos por

---

5 Esta circunstancia histórica, dicho sea de paso, justifica la adopción de 1994 como año de partida para el lapso estudiado. Por esta razón, para efectos estadísticos no incluyo el caso de reelección inmediata fallida de Daniel Ortega en 1990. La anomalía nicaragüense sin embargo se comprende fácilmente por la situación de crisis generalizada en el país, debido en buena medida a choques externos: clima de guerra internacional, oposición anti-sandinista de los Estados Unidos y apoyo a los grupos insurgentes Contra, una “economía de guerra y subsistencia” caracterizada por medidas gubernamentales impopulares para la contención del gasto público e hiperinflación que destruyó el aparato productivo, agravado incluso por los daños que causó el huracán Joan el año anterior. Esta suma de hechos negativos excepcionales explica que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en cabeza de Ortega, no haya conseguido retener el poder.

6 VÁSQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO. *El poder presidencial en Colombia* (Bogotá: Enrique Dobry, 1979).

7 LAMBERT, Jacques. La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis: le cas de l'Amérique latine, *Revue française de science politique* XIII, n.º 3 (1963).

8 GAVIRIA, JOSÉ OBDULIO. *Reelección. Que el pueblo decida* (Bogotá: Planeta, 2004).

encima de las instituciones y la transformación del régimen político que produciría el doble mandato presidencial consecutivo, en especial, con respecto a la naturaleza de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo<sup>9</sup>. También hubo quien incluso llegó a la extrema ingenuidad de afirmar que la introducción de la RPI sería una reforma “inocua”<sup>10</sup>. Sin embargo, en su momento el debate académico fue meramente especulativo debido a la imposibilidad de confrontar la teoría con la práctica. Ciertamente, era muy temprano para entender en toda su complejidad el impacto real de la reelección presidencial consecutiva cotejado con la evidencia.

Esta investigación nació de la posibilidad actual (y la necesidad que se le apareja) de hacer una evaluación, con base en hechos y ya no solo en argumentos, de las consecuencias de la RPI para la experiencia política latinoamericana. Por esta razón, busca superar el mero razonamiento lógico-especulativo que hasta ahora ha primado en la mayoría de estudios sobre la materia e inscribirse en un modelo de conocimiento empírico, es decir, aunque también *teórico* por la inevitable formulación de generalizaciones a que llega, afincado y verificable en la experiencia.

Los efectos de la reelección presidencial sobre la democracia son complejos y de profundidad para cualquier tipo de régimen político, pero resultan particularmente relevantes en el modelo presidencialista latinoamericano, fuertemente desequilibrado en favor del presidente. La discusión sobre la reelección presidencial ha gozado de gran protagonismo histórico en toda América, sirviendo tanto de tópico para encendidos debates intelectuales como de detonante de los más graves escándalos y crisis políticas. La reelección presidencial estuvo presente en el nacimiento como nación de Estados Unidos, donde desde muy temprano el tema fue abordado por los Padres Fundadores, entre quienes se encontraron opositores tan importantes como Madison y acérrimos defensores como Hamilton.

Posteriormente, durante el escándalo político estadounidense más estruendoso de la segunda mitad del siglo XX, la lucha a toda costa por la reelección presidencial inmediata volvió a robarse los reflectores de la prensa mundial. Cabe recordar que el *Watergate* estalló como resultado de que cuatro agentes de la CIA, junto con el director de seguridad del “Co-

---

9 CASTRO, JAIME. *Posdata a la reelección* (Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2005); CASTRO, JAIME. *Juicio a la reelección* (Bogotá: Planeta, 2004).

10 CUERVO, JORGE. La reelección de Uribe es inocua, *Revista Zero* n.º 15 (2005): 64-69.



mité para la reelección de Nixon”, fueron sorprendidos y arrestados por allanar ilegalmente la sede del Comité Nacional del Partido Demócrata en Washington el 17 de junio de 1972. Después las investigaciones probaron que el espionaje telefónico al partido de oposición había sido planeado al más alto nivel por el Comité de Reelección del presidente y con el respaldo del propio Richard Nixon, quien se vio abocado a dimitir el 8 de agosto de 1974, convirtiéndose en el único presidente de Estados Unidos en renunciar al cargo (sí, todo *por culpa de la reelección*).

El mismo protagonismo de la reelección presidencial se presentó en las nuevas repúblicas latinoamericanas luego de la lucha independentista en los procesos constituyentes que sobrevivieron, en los cuales el libertador SIMÓN BOLÍVAR fue, alternativamente y según le convino, uno de sus detractores en 1819 cuando se discutía la Constitución de Venezuela, y siete años después fue su principal promotor con la *presidencia vitalicia* que estableció en Bolivia. En México, la promesa antirreeleccionista llevó a Porfirio Díaz a la presidencia en 1876, y luego lo derrocó en 1910 convertida por Francisco Madero en la bandera de la revolución mexicana, cuyo lema fue “sufragio efectivo, no reelección”<sup>11</sup>, idea que quedó plasmada en la Constitución de Querétaro como precaución contra el continuismo del ejecutivo en el poder. En el caso colombiano, algunos historiadores incluso sostienen que el debate sobre la conveniencia de la reelección presidencial estuvo presente en la génesis de los dos partidos políticos tradicionales<sup>12</sup>.

La discusión sobre la reelección presidencial también reaparece con frecuencia en episodios de quiebre democrático: no son pocas las ocasiones en que la ambición reeleccionista ha dado lugar a golpes de Estado. A veces por parte de presidentes que quisieron permanecer en el poder y no consiguieron hacerlo por las vías institucionales, como sucedió con el *autogolpe* de Fujimori en 1992, que después de disolver inconstitucionalmente el Congreso le permitió impulsar la redacción de una nueva Constitución que en 1993 autorizó la RPI en Perú; y otras veces por quienes optaron por recurrir a las vías de hecho ante la amenaza de continuismo del presidente elegido, es decir, como reacción a la posibilidad de instauración de la RPI, como sucedió

---

11 ANAYA, LUIS. Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y en un tabú social, en *Historia Mexicana* 2, (2004).

12 CASTRO, JAIME, 2004. *Op. cit.*, p. 31.

en Honduras en 2009 frente a las intenciones reeleccionistas inconstitucionales del presidente Manuel Zelaya, que desembocaron en una toma ilegal del poder por parte de quienes con razón se oponían a que la Constitución hondureña fuera reformada en un sentido claramente prohibido por sus cláusulas pétreas, aun perteneciendo al mismo partido del jefe de Estado.

## 2. TIPOLOGÍA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Siguiendo en lo esencial la conceptualización de SERRAFERO (2010), conviene ahora presentar una tipología de la reelección presidencial en Latinoamérica. El fenómeno reeleccionista es heterogéneo, varía en peculiaridades, alcance de la autorización –y gravedad– según las formas que adopta en cada democracia del subcontinente.

Por tanto, tiene sentido establecer una gradación de las *modalidades de reelección presidencial* en función de la nocividad que representan para la democracia, en términos del obstáculo que suponen al principio de alternancia presidencial y a la competitividad electoral entre los candidatos que aspiran a la presidencia. Del peor al mejor escenario, la reelección presidencial en la región puede clasificarse como sigue:

1. *Reelección sin límites*: bajo esta modalidad, el presidente en ejercicio no encuentra ninguna barrera de tipo institucional para darle continuidad a su mandato de manera indefinida. Es el caso de Honduras, Nicaragua, Venezuela y Bolivia, que cayó en esta categoría el 29 de noviembre de 2017, a raíz de un controversial fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional (TPC) que autorizó la reelección indefinida, a pesar de que la Constitución boliviana establece que nadie puede ser presidente por más de dos periodos consecutivos y de que Evo Morales ya había perdido un referendo popular el 21 de febrero de 2016 con el 51,3% de los votos en contra y 48,7% a favor, que buscaba autorizar su postulación a un cuarto mandato seguido hasta 2025. Ecuador, por su parte, escapó a este defecto de diseño institucional, gracias a la consulta popular que se realizó el 4 de febrero de 2018, en la que el 71,1% votó a favor de prohibir nuevamente la reelección indefinida, dejando sin efecto la enmienda aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015 que la había permitido. Bajo el nuevo texto constitucional, todas las autoridades ecuatorianas de elección popular pueden ser reelegidas por una sola vez para el mismo cargo.

2. *Reelección inmediata por una sola vez y abierta*: es decir, con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo. La tienen Argentina, donde el presidente puede hacerse reelegir para un segundo periodo consecutivo, pero, una vez completados dos mandatos seguidos, debe apartarse del poder por lo menos durante un periodo presidencial –que dura cuatro años– para volver a postularse.

Y Brasil, país donde la Constitución no precisa en su texto ningún límite a la reelección, sino que apenas afirma que el mandato presidencial es de cuatro años e inicia el primero de enero del año siguiente al de su elección, desde que fue reformada la Carta en 1997 felizmente se ha interpretado en la práctica política que quien ha sido presidente dos veces seguidas puede volver a presentarse a elecciones solo después de un periodo presidencial<sup>13</sup>.

Sin embargo, actualmente se discute en el Congreso brasileño una reforma constitucional para prohibir la reelección consecutiva a los cargos ejecutivos de presidente, gobernador y alcalde. La nueva disposición entraría en vigor a partir de 2018 y la impulsa el presidente de la Cámara de Diputados, Henrique Eduardo Alves, quien pertenece al Partido Movimiento Democrático Brasileño. El legislador promueve la reforma con el argumento de que “muchos gobernantes que van a reelección crean una situación muy desigual, pasan a hacer del segundo mandato el objetivo del primero, ponen la estructura del gobierno al servicio de la reelección y eso crea una desigualdad muy grande”<sup>14</sup>.

3. *Reelección inmediata por una sola vez y cerrada*: el presidente no puede volver a ser candidato después de haber sido reelegido. Es la modalidad establecida expresamente por las constituciones de Bolivia, Colombia, entre 2004 y junio de 2015, República Dominicana, desde junio de 2015, y Ecuador desde febrero de 2018.

4. *Reelección alterna abierta*: autoriza la posibilidad de volver a la presidencia a quien ya la ejerció, pero mediando uno o más mandatos presidenciales. Es *abierto* en la medida en que la Constitución solo expresa cuántos periodos deben transcurrir para que el expresidente pueda ser candidato de nuevo, sin excluir la posibilidad de que vuelva a presentarse a elecciones. Esta variedad de reelección se encuentra en Costa Rica, Panamá, Chile, El Salvador, Perú y

---

13 SERRAFERO, MARIO. La reelección presidencial indefinida en América Latina, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 54, (2011): 230.

14 Brasil estudia eliminar la reelección presidencial. *La Nación*, noviembre 6 de 2013.

Uruguay. En los dos primeros países mediando dos mandatos presidenciales y en el resto con intervalo de al menos un periodo.

5. *Reelección alterna cerrada*: se diferencia de la anterior en que además del límite de mediación de uno o más periodos, el presidente solo puede ser candidato el número de veces establecido en el texto constitucional después del primer mandato. Se trata de una hipótesis que hoy no tiene aplicación en ningún texto constitucional latinoamericano vigente.

6. *Prohibición absoluta de reelección*: la persona que ejerció una vez la presidencia nunca puede volver a ser candidato. Esta prohibición rotunda la tienen Colombia, Guatemala, México y Paraguay.

TABLA I. MODALIDADES DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Reelección presidencial sin límites	RPI		RPA		RPP
		Cerrada	Abierta	Cerrada	Abierta	
Argentina			X			
Bolivia	X					
Brasil			X			
Chile					X	
Colombia						X
Costa Rica					X	
Ecuador		X				
El Salvador					X	
Guatemala						X
Honduras	X					
México						X
Nicaragua	X					
Panamá					X	
Paraguay						X
Perú					X	
República Dominicana		X				
Uruguay					X	
Venezuela	X					

Nota: R.P. Sin Límites: Reelección Presidencial Ilimitada.

R.P.I.: Reelección Presidencial Inmediata (abierta/cerrada).

R.P.A.: Reelección Presidencial Alterna (abierta/cerrada).

R.P.P.: Reelección Presidencial Prohibida.

Fuente: elaboración propia.

MAPA I. MODALIDADES DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL  
EN AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia.

### 3. EL CARÁCTER ANTIDEMOCRÁTICO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA

Como se observa en la tabla 2, entre 1994 y 2016, se intentaron en Latinoamérica veintiún reelecciones presidenciales inmediatas, de las cuales veinte resultaron exitosas, reeligiendo a quince presidentes distintos con una efectividad del 95,2%. Escasamente cuatro de estas veinte reelecciones (las de Alberto Fujimori en 2000, Lula Da Silva en 2006, así como Juan Manuel Santos y Dilma Rousseff en 2014) necesitaron la realización de una segunda vuelta electoral o balotaje, en la que el presidente en ejercicio aseguró el triunfo definitivo. La única excepción constatable a este patrón electoral de veinticuatro años, en una muestra que incluye dieciocho países, tuvo lugar en República Dominicana con la derrota del presidente Hipólito Mejía, en 2004, frente a Leonel Fernández, quien ya había sido jefe de Estado entre 1996 y 2000.

Sin embargo, la *anomalía dominicana* se explica fácilmente por la profunda crisis económica que golpeó a la isla en 2003 debido al colapso del

sistema bancario, en medio de uno de los peores escándalos de corrupción que registra la historia del país<sup>15</sup>. El costo de la crisis superó el PIB de la nación y se tradujo en un déficit fiscal de siete mil millones de dólares, una inflación del 55%, una devaluación de la moneda que alcanzó el 300%, así como el aumento general de la pobreza. En conjunto, el deterioro de los indicadores económicos fue de tal magnitud que naturalmente dio al traste con las aspiraciones reeleccionistas de MEJÍA en 2004, quien luego intentaría volver al poder en 2012 sin conseguirlo.

Esto significa que si controlamos la variable económica excluyendo las hipótesis de verdadero colapso, tenemos que la RPI en Latinoamérica ha tenido un 100% de efectividad en las dos últimas décadas (con la advertencia de que la existencia de una fuerte crisis económica no garantiza que el presidente-candidato pierda, sino que apenas posibilita que ello ocurra, tal como lo evidencian las reelecciones de Cristina Kirchner en 2011 y de Hugo Chávez en 2012 a pesar de sus pésimos indicadores). Este constituye sin duda el primer gran hallazgo estadístico de nuestra investigación.

*Hallazgo 1. Controlando la variable económica, la efectividad de la RPI en América Latina entre 1994 y 2017 fue del 100%*

TABLA 2. REELECCIONES PRESIDENCIALES INMEDIATAS INTENTADAS EN AMÉRICA LATINA, 1994-2016. TASA DE ÉXITO: 95,2% (20 DE 21 INTENTOS DE REELECCIÓN)

Año de elección	País	Presidente-candidato	1. <sup>a</sup> Vuelta	2. <sup>a</sup> Vuelta	Periodo de elección
1995 (abril)	Perú	Alberto Fujimori	64,42%		1995-2000
1995 (mayo)	Argentina	Carlos Menem	49,94%		1995-1999
1998 (octubre)	Brasil	Fernando Cardoso	53,06%		1999-2003
2000 (mayo)	Perú	Alberto Fujimori	49,87%	74,3%	2000-2005 (el 19 de noviembre de 2000 Fujimori renunció a la presidencia)
2000 (julio)	Venezuela	Hugo Chávez	59,76%		2001-2007

15 AGUASVIVAS, FREDDY. *Todas las posibilidades: el fascinante y estremecedor relato de uno de los escándalos político-financieros más grandes del mundo* (Santo Domingo: Impretur, 2009).