

Perspectivas de análisis sobre los procesos políticos de reelección presidencial y la democracia en Centroamérica

José Mario Achoy Sánchez
Universidad de Costa Rica
jose.achoy@ucr.ac.cr

Andrei Cambroner Torres
Universidad de Costa Rica
acambronerot@gmail.com

El artículo aborda el vínculo y las realidades sobre la reelección presidencial y la calidad de la democracia en los sistemas políticos de Centroamérica. Para ello, se emplea un marco referencial que se apoya en el desarrollo normativo-constitucional de la flexibilización a la reelección presidencial en esta región, así como los principales pronunciamientos jurisprudenciales que al efecto han señalado los tribunales constitucionales de estas naciones. Con un enfoque metodológico mixto, se acude al análisis cualitativo para visibilizar los ajustes constitucionales de la reelección; mientras que, desde una perspectiva cuantitativa, se estudia el vínculo entre la continuidad del mandato presidencial y los principales indicadores de la calidad de la democracia. Los hallazgos muestran un desarrollo divergente en cada uno de los países sobre la flexibilización de las cláusulas que permiten la reelección presidencial; por su parte, los datos también muestran que no puede darse un tratamiento generalizado sin tomar en cuenta aspectos como la consecutividad de la reelección y los factores políticos contextuales que inciden sobre la calidad de la democracia en los sistemas políticos bajo estudio.

Palabras clave: reelección presidencial, Centroamérica, política constitucional, reglas electorales, democracia regional, apoyo popular

The article delves into the nexus and realities surrounding presidential reelection and the quality of democracy within the political frameworks of Central America. To this end, it employs a referential framework grounded in the normative-constitutional evolution of the relaxation of presidential reelection within this region. It scrutinizes the primary jurisprudential declarations articulated by the constitutional tribunals of these nations in this context. Adopting a methodologically hybrid approach, the study resorts to qualitative analysis to elucidate constitutional adaptations pertinent to reelection. Simultaneously, from a quantitative standpoint, it investigates the correlation between the continuity of presidential mandates and key metrics gauging the quality of democracy. The findings reveal a disparate trajectory in each of the countries concerning the relaxation of clauses facilitating presidential reelection. Moreover, the data underscore that a blanket approach is untenable without due consideration of factors such as the sequential nature of reelection

and the contextual political variables impacting the quality of democracy within the scrutinized political systems.

Keywords: presidential reelection, Central America, constitutional politics, electoral rules, regional democracy, popular support

1. Cuestiones introductorias

Bolívar, en su célebre discurso de la Angostura (1819), advertía que “nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un ciudadano el Poder: el Pueblo se acostumbra a obedecerlo, y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía”. Con esas palabras, se hacía alusión a un principio cardinal de todo sistema que se precie de ser democrático: la alternabilidad (o alternancia) en el poder.

No basta con que los países celebren —cada cierta cantidad de años— votaciones para designar gobernantes; esas elecciones deben ser disputadas, lo cual significa que, en tesis de principio, todas las fuerzas políticas en competencia tienen similares opciones de hacerse con la banda presidencial. El sufragio, *per se*, no es suficiente para legitimar un gobierno: los comicios en los que se ejercita ese derecho deben cumplir con ciertas pautas dentro de las que se encuentran la promulgación previa de las reglas del torneo, la resolución imparcial de controversias y la equidad en el financiamiento.

También, el sistema político debe incorporar —en el conjunto de reglas— límites y condiciones de elegibilidad para impedir que, como lo señalaba el Libertador, existan personas que se perpetúen en los puestos públicos de más alto rango. El uso de vocablos como la citada “alternancia” en las cláusulas constitucionales referidas al Estado y su organización, así como la incorporación de prohibiciones expresas a la reelección indefinida, han sido las formas características en las que los constituyentes centroamericanos han tratado de impedir que un mismo sujeto se mantenga al frente del Poder Ejecutivo.

Guatemala optó por convertir en deber político ciudadano el defender la alternabilidad, mientras que El Salvador y Costa Rica consideraron pertinente indicar que el gobierno, además de representativo, es alternativo.¹ Tratándose de Honduras, la disposición fue más contundente, pues se reguló la alternabilidad como una obligación del ejercicio de la Presidencia de la República. Nicaragua, en cambio, no menciona en su texto originario ni en la versión actual de su Constitución Política el necesario recambio de los funcionarios de elección popular, aunque sí incluye el pluralismo político como un principio “de la nación nicaragüense”, circunstancia que implica alternancia, según lo determinó la Corte

¹ Ver las Constituciones Políticas de Guatemala (Asamblea Constituyente 1993, artículo 136.f.); El Salvador (Asamblea Constituyente 1983, artículo 88), Costa Rica (Asamblea Constituyente 1949, artículo 9) y Honduras (Asamblea Constituyente 1982, artículo 4).

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva n.º OC-28/21 del 7 de junio de 2021 (CIDH 2021).

Esas restricciones institucionales no han sido capaces de frenar las intenciones de personajes que, validos de lógicas de acción populista con deriva autoritaria, presentan sus nombres al electorado —una y otra vez— desde sus cargos de mando. Por ejemplo, en Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra se encuentra en su quinto mandato consecutivo con su esposa, Rosario Murillo Zambrana, como vicepresidenta; por su parte, Nayib Bukele Ortez se prepara para una campaña electoral que le mantendría, de salir triunfante, cinco años más en el Palacio Nacional salvadoreño, aunque el texto político fundamental de ese país precise que no podrá ser candidato quien “haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial” (Asamblea Constituyente de El Salvador 1983, ordinal 152.1). El aspecto señalado anteriormente pone sobre relieve la necesidad de que se puedan diferenciar aquellos regímenes políticos con contextos más autoritarios que otros cuando se pondera un aspecto regional como es el caso de la reelección.

Las trayectorias político-constitucionales en el istmo no han sido homogéneas en lo que respecta a la reelección presidencial; eso sí, en toda la región, de una u otra forma, el tema ha estado en la palestra, como lo muestra, entre otros, Acuña (2021). Las reformas constitucionales inducidas por quienes se aferran a la Primera Magistratura o los pronunciamientos de las Cortes Constitucionales domésticas predominan como las vías en las que la institucionalidad se ha amoldado a deseos personales. De hecho, tampoco se trata de una problematización exclusiva de esta región; tal como lo ha visibilizado Treminio (2013), existe un contexto de relevantes antecedentes y situaciones convulsas en torno a la reelección presidencial en América Latina:

Durante el periodo de democratización de América Latina, la norma consistió en limitar la posibilidad de que los presidentes permanecieran en el poder por más de un periodo, con el objetivo de evitar las tentaciones “continuistas” que por años derivaron en largas dictaduras. Se antepuso a este principio el de la “alternancia” en el poder que estimulaba la participación electoral de diferentes partidos en la contienda política y la distribución del poder. (62)

El análisis de este artículo se enfoca en la región de Centroamérica, sobre la cual también se han efectuado algunas otras aproximaciones, específicamente los cambios que se han ido dando en los regímenes políticos para favorecer una nueva postulación de quien ya se halla en ejercicio del poder; sobre esa línea, el referido Acuña (2021), N.B. (2021), Freidenberg y Uribe Mendoza (2018), Mejía R. (2018) y Treminio (2015) han desarrollado

ampliamente la temática, reseñando los contextos y analizando las variaciones que han sufrido el respectivo entramado normativo y las instituciones.

En las siguientes líneas se presentará el estado situacional contemporáneo del citado instituto (la reelección) y se hará una exposición en una lógica comparativa, para identificar eventuales rasgos comunes entre las repúblicas centroamericanas.

2. Precisiones terminológicas y revisión de la literatura

2.1 Reelección y su abordaje jurisprudencial en Centroamérica

Podría pensarse que este acápite es trivial, las personas —por regla de principio— entienden que la reelección alude a una renovación del mandato, vía voto popular, de alguien que se encuentra en ejercicio del poder o que, en algún otro enfoque, estuvo en él. Esa noción colectiva se corresponde con la entrada que, de esa voz, hace el *Diccionario Electoral* al definirla como “el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo, una o más veces, para la misma posición” (IIDH 2017, 907).

Importa hacer notar el carácter de “derecho”, en tanto ese ha sido el argumento central de los Tribunales Constitucionales para sortear las restricciones que, a texto expreso, tienen las Normas Supremas sobre el particular. Incluso, dentro de la tipología de los derechos se le concede el rango de “fundamental” o “humano”, como una entidad jurídica superior que condiciona cualquier accionar legislativo tendiente a su delimitación.

La Convención Americana de Derechos Humanos es clara en indicar que el sufragio pasivo (postularse en los comicios) es una prerrogativa ciudadana que solo puede condicionarse “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (OEA 1969, numeral 23). Una lectura literal de ese enunciado llevó a los jueces constitucionales de varios de nuestros países a dejar sin efecto cláusulas que prohibían la reelección.

Las Magistraturas hondureñas, en 2015, ordenaron inaplicar los artículos constitucionales 42 inciso 5 y 239; en El Salvador, hace un par de años, se interpretó que lo vedado era permanecer más de dos períodos (diez años) en la silla presidencial. De otra parte, las Salas Constitucionales costarricense (2003) y nicaragüense (2009), siguiendo un razonamiento similar (Cambroner 2015), estimaron que las reformas parciales a sus respectivas Cartas Magnas, al imposibilitar la reelección, adolecían de un vicio que llevaba a su anulación, resucitándose las formulaciones originales que sí permitían a un mandatario volver a presentar su nombre al electorado (en Costa Rica, como se verá, esa posibilidad lo es luego de dos períodos de alejamiento del puesto).

Guatemala ha sido el único país en el que, pese a múltiples intentos por vadear las prohibiciones mediante juicios de constitucionalidad, la jurisprudencia se ha mantenido favorable al principio de alternancia. No obstante, frente a los eventos sociopolíticos más recientes de ese país, también sería importante problematizar en otros espacios de investigación la manera en la que el entorpecimiento y la obstaculización de acceso al ejercicio del poder constituye una amenaza para la alternancia del mandato.

Ese comportamiento de los órganos de control de constitucionalidad ha sido considerado por Martínez (2010) como un “atajo”: el resultado de la sentencia incide, en la práctica, en el sistema político, ya que modula las formas normativamente previstas para acceder a la Presidencia. Las Asambleas Legislativas y los Congresos son las instancias constituidas que, en tesis de principio, están llamadas a realizar variaciones al pacto político, pues tienen legitimación democrática de origen y facultades que les permiten, siguiendo procedimientos gravosos, actuar como poder constituyente derivado (poder reformador).

Como se decía, el núcleo argumentativo —coincidente en todos los casos— es la naturaleza de “derecho humano” de la reelección. Ese calificativo se acompaña con la doctrina del control de convencionalidad y es el principal causante de que los sistemas políticos hayan antepuesto la reelección frente a la posibilidad de la alternancia y una mejor y mayor oferta de candidaturas. Es importante visibilizar en este punto que aquellos postulados esenciales y fundacionales de los regímenes republicanos centroamericanos, para contener los impulsos continuistas de proyectos políticos de caudillos, cayeron, de algún modo, ante los estrados y se produjo la judicialización de esta controversia.

Sin embargo, esa conceptualización de derecho o prerrogativa ciudadana irrestricta quedó tácitamente superada por el mismo parámetro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En el litigio *Castañeda Gutman vs México* (CIDH 2008), los Jueces Interamericanos explicaron que el uso del adverbio modal “exclusivamente” del ordinal 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos era una manera de redactar, por lo que no podía entenderse que los derechos políticos únicamente se podían normar por los aspectos ahí previstos; puntualmente, “la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana” (párrafo 161 de la citada resolución).

Con esa aclaración se pudo haber justificado, en los fallos de Nicaragua, El Salvador y Honduras, que la condición de inelegibilidad para optar por la Presidencia —por haber estado en ejercicio del cargo— se avenía a los principios y finalidades adoptadas por las Constituciones Políticas que se aprueban o se reivindican en los procesos de retorno a la democracia. Si el interés era generar un ordenamiento jurídico robusto y capaz de minimizar los riesgos dictatoriales y autoritarios, entonces los preceptos que impiden

situaciones que pueden desembocar en esos escenarios resultan convencionalmente legítimos.

Aunado a ello, la Comisión de Venecia, en su “Informe sobre los límites a la reelección. Parte I-Presidentes” (2018), fue contundente: “no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección” (parágrafo 86). La “Constitución de los derechos” (parte dogmática de la Constitución Política) debe leerse a la luz de la “Constitución de los poderes” (parte orgánica), de acuerdo con el planteamiento de los expertos europeos, por lo que los derechos humanos deben comprenderse insertos en una trama sociopolítica en la que hay elementos que actúan como componente necesario de los *procesos políticos institucionales democráticos*, como llama la Carta Democrática Interamericana (OEA 2021) a un ejercicio del poder con arreglo a un esquema donde el pluralismo es pieza clave del engranaje (ese pluralismo, como se indicó líneas atrás, incluye la alternancia en el poder).

El precedente interamericano reseñado y la postura de Estrasburgo dan los insumos para inferir que la reelección, contrario a lo que se ha resuelto en los tribunales del istmo, es una de las dimensiones del derecho de participación política que, pese a esa condición, admite cortapisas. En refuerzo de esa perspectiva y como si se tratara de la última pata para completar un trípode, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la mencionada Opinión Consultiva n.º OC-28/21 (CIDH 2021), disipó cualquier duda: la reelección indefinida no es un derecho humano autónomo; más bien, los Estados deben incorporar en su legislación medidas para evitar una permanencia en la cabeza del Poder Ejecutivo por más de dos períodos.²

Es interesante hacer notar que la propia instancia hemisférica de tutela, en el pronunciamiento consultivo en comentario, establece que Honduras y Nicaragua tienen un sistema político que permite la reelección indefinida, lo que, a tenor de la parte resolutive, afecta “la separación de poderes, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder” (parágrafo 121). Un modelo sin restricciones en esta materia impulsa la concentración del poder y degrada la democracia representativa (parágrafo 124).

Tomando en cuenta el estándar interamericano fijado, Costa Rica y El Salvador cumplirían con las exigencias democráticas: ninguno de los dos casos autoriza la reelección por más de dos períodos consecutivos. Tratándose del sistema costarricense no hay cabida para una designación sucesiva (ordinal 132 de la Constitución Política) y, conforme lo resolvió la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

² La Corte Interamericana interpretó que “reelección indefinida” es aquella que se da cuando es viable que la persona que ejerce la Presidencia de la República esté en el cargo por más de dos períodos consecutivos (CIDH 2021, parágrafo 38 de la OC-28/21).

salvadoreña, “ilegítimo sería promover la continuidad del Presidente o una reelección más allá de los diez años, es decir, más allá de dos períodos” (sentencia de las 12:37 horas del 3 de setiembre de 2021).

Como corolario de lo expuesto se tiene que la reelección no es un derecho humano autónomo (como sostenían algunos), por lo que resta preguntarse cómo podría definirse. En realidad, cuando nos referimos a ese instituto estamos hablando de una estribación del derecho a ser electo que, a su vez, forma parte de los derechos políticos reconocidos por del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; ese carácter derivado (o parasitario) hace que la posibilidad de someter nuevamente el nombre al electorado no sea omnímoda, en tanto debe constreñirse para preservar otros valores democráticos superiores. En todo caso, quien aspira a volver al poder ya ha ejercitado plenamente, al menos en una ocasión, su derecho al sufragio pasivo.

2.2 El vínculo conceptual entre reelección y democracia

En una reciente contribución académica, el ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, se cuestionó la conformidad convencional y constitucional de la reelección presidencial, frente a aspectos fundamentales de los sistemas democráticos (2022). En su tesitura, aborda elementos propios de los regímenes políticos, desde los cuales la reelección presidencial puede tener una incidencia. En particular, el autor menciona lo siguiente: “El imponer límites temporales a los mandatos presidenciales, en general, reivindica la característica principal de los sistemas presidenciales, favorece el pluralismo político, fortalece la división de poderes y la independencia de estos y, en última instancia, posiciona a todos los ciudadanos en igualdad de circunstancia en el acceso y dirección de asuntos públicos” (35).

El vínculo entre la alternancia en el ejercicio del poder, con respecto al acceso democrático a la Presidencia de la República y la calidad de la representación, son fundamentos básicos de los sistemas democráticos contemporáneos. Tal como se expone en la referida cita, pareciera que la tesis jurisprudencia antes esbozada y que tiene como fuente la Corte IDH, muestra una contradicción entre democracia y reelección presidencial indefinida. A pesar de que, como se verá más adelante, en este artículo solamente se hace un análisis específico de los países centroamericanos, la realidad jurídica del sistema interamericano extiende la tesis antes expuesta al resto de países que forman parte de este enlace regional.

Nótese que la postura jurisprudencial de la alternancia en el ejercicio del poder desde la Presidencia de la República está vinculada a elementos esenciales de los sistemas democráticos como es el caso de la división de poderes, el principio de igualdad, el

pluralismo político, así como la posibilidad de potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La literatura es consistente en el sentido de que la reelección presidencial indefinida no pareciera ser una aliada del desarrollo democrático. Por el contrario, existen insumos académicos que tienden a asociar la reelección presidencial indefinida con una desmejora en la calidad de la democracia (Aquino 2012; Salmorán 2018; Silva 2006; Grijalva y Castro Montero 2021).

Por ese motivo, la segunda precisión conceptual que busca acreditar esta contribución académica es el hecho de que hay suficientes insumos teóricos tendientes a consensuar aspectos negativos con respecto a la reelección presidencial indefinida sobre los ejes de poder de los sistemas políticos democráticos. La discusión relacionada con los procesos que pretenden consolidar una permanencia perpetua en los cargos públicos es un tema democrático; aunque, como se mencionará más adelante, dependiendo del giro normativo que tome esa idea dentro de un sistema político, tiene el potencial de alejarlo de su esencia democrática.

El análisis conceptual de la reelección presidencial con los lentes de la democracia pondera la dicotomía del derecho individual al acceso a cargos públicos con respecto al derecho colectivo que asiste a las personas sobre una oferta político-electoral que garantice alternancia en ese ejercicio del poder. Una postura sobre esta ambivalencia supone el balance entre el derecho individual a sufragio pasivo, con respecto al derecho colectivo que se informa desde la alternancia en el poder y que se materializa en la vía electoral de una oferta política distinta a la que actualmente ejerce el poder.

Otro aspecto acerca del vínculo entre democracia y reelección presidencial consiste en la manera en la que se adopta y acoge constitucionalmente la flexibilización de las reglas que impedían la permanencia consecutiva en el poder. La teoría ha señalado esto como un modo de relativización o relajación de normas que prohibían un ejercicio de la Presidencia superior al periodo constitucional que inicialmente se había estipulado (Castro Montero 2019).

Por una parte, se debe visibilizar que en su mayoría las reformas constitucionales tendientes a la flexibilización de la reelección presidencial tienen una lógica *top-down* en el sistema político: se originan desde espacios representativos de poder político, pero que en sí mismos no son la voz más amplia de la voluntad popular; y, por el contrario, esos rincones institucionales (Poder Ejecutivo-Poder Legislativo-Poder Judicial) son incluso protagonistas o beneficiarios directos de la reforma que se pretende impulsar. Ello quiere decir que, tal como se ha especificado para el caso de América Latina (Castro Montero

2019, 11), solo seis de las dieciocho reformas constitucionales para flexibilizar la reelección en los países latinoamericanos han sido consultadas a la voluntad popular.

En el caso centroamericano, ninguno de los procesos vinculados con este tema ha tenido participación directa del electorado; sino que se ha producido por medio de espacios de representación como es el órgano legislativo, por medio de fallos judiciales o de iniciativas del Ejecutivo. Aunque, bien es lo cierto, existen otros espacios más allá de la región en los que sí se ha intentado llevar a cabo ese ajuste institucional por medios populares, como es el caso de Panamá en 1998 y respecto del cual no se hace una mención a profundidad en este estudio debido a la delimitación territorial que se abarca y que fue antes señalada. “Este supuesto, sin embargo, no explica por qué presidentes con amplios poderes constitucionales, político-partidarios y condiciones económicas favorables no flexibilizaron la reelección o, en su defecto, por qué esquemas permisivos de reelección fueron adoptados por presidentes relativamente débiles, que no contaban con altos niveles de respaldo popular, el apoyo de mayorías legislativas o, en su defecto, gobernaron en contextos de crisis económicas y sociales” (Castro Montero 2019).

Lo expuesto anteriormente, lo que indica la literatura, es que no ha existido una reacción generalizada y uniforme desde las perspectivas de opinión pública cuando se trata de reelección presidencial. De hecho, un estudio de Treminio (2013) demuestra que algunos de los presidentes reelectos en América Latina entre el periodo de 2006 a 2012, tuvieron un apoyo popular inferior en el segundo periodo de mandato.³

Treminio (2013) respalda que se accede democráticamente y por voluntad popular al ejercicio de la Presidencia, pero las vías para establecer la continuidad en el cargo no son necesariamente revestidas por el mandato de la ciudadanía. Por el contrario, se efectúan desde espacios de reducida participación o que son representativos (como la Asamblea Legislativa) pero no reúnen las condiciones necesarias para plasmar la voluntad constitucional que otorga una consulta popular, por ejemplo.

De este modo, es posible concluir que en la práctica existen divergencias acerca del abordaje de la reelección presidencial. Por un lado, la reelección puede ser vista como una expresión de la voluntad popular, ya que permite a la ciudadanía respaldar nuevamente a un líder que consideran efectivo. Con ello, incluso se podría pensar en un fortalecimiento de la gobernabilidad y de la gobernanza, pues la consolidación de los proyectos políticos requiere de tiempo para materializarse de manera beneficiosa en la vida de las personas. También es lo cierto que la reelección también puede desafiar algunos de los principios democráticos fundamentales si limita las oportunidades para la

³ La literatura ha problematizado este tema desde diversas perspectivas. En el eje sobre apoyo popular y reelección, también se puede consultar a Carlin et al. (2018).

competencia política y la renovación de liderazgo. Además, puede surgir la preocupación de que un presidente en funciones busque manipular las reglas electorales para garantizar su permanencia en el poder, lo que socava la equidad del proceso democrático.

Clarificados los conceptos principales de este trabajo, corresponde pasar revista por su funcionamiento en los cinco países mencionados en este apartado, según se detalla en el apartado metodológico. En la literatura que ha estudiado este tema, es posible observar estudios como el de Corrales y Penfold (2014), así como el de Corrales (2016), en los cuales se ha analizado el rol de la opinión pública y el rol del poder presidencial como ejes clave para la manipulación de los plazos constitucionales para el ejercicio del poder. Por su parte, otras perspectivas de la literatura más bien se han enfocado en los efectos que tiene la reelección sobre diversos ejes del sistema político. Tal es el caso de Varela Martínez (2016), quien en su estudio visibiliza la manera en la que la reelección presidencial puede tener incidencias sobre algunas variables económicas del país; y, por su parte, Weaver (2021) más bien sobrepone los efectos de la corriente presidencialista en relación con la manera en que ello tiene impacto sobre componentes como el abstencionismo y la participación política.

3. Metodología del estudio

En esta contribución académica se han efectuado dos secciones de análisis para abordar el tema concreto de la reelección presidencial en los países de Centroamérica. La literatura relacionada ha estimado como objeto de estudio de esta región geográfica a los países de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, de tal modo que el presente análisis también se ha reducido a las particularidades concretas de esas naciones.

La primera precisión metodológica que se debe mencionar consiste en que la reelección presidencial es un fenómeno político-normativo. Ello supone que no puede ser estudiado solamente desde la perspectiva normativista de las reformas constitucionales, sino que debe integrar los análisis politológicos vinculados con coyunturas específicas que en su enfoque flexibilizaron la prohibición de reelección, así como los comportamientos de la opinión pública en cuanto a la calidad de la democracia.

Por ello, el estudio presentado más adelante refleja dos perspectivas de análisis. En un primer enfoque, se esboza un panorama normativo-constitucional acerca de las reformas generadas en cada uno de estos países, así como el desarrollo jurisprudencial aplicable a la reelección de quien ocupe la Presidencia de la República. Este análisis jurídico permite descifrar y visibilizar la dimensión normativa, desde la perspectiva constitucional, de esos cambios, así como la intervención de la jurisdicción constitucional en los procesos descritos.

Para ello, se tomó como fuente de información el histórico de reformas constitucionales, así como las versiones modificadas de esos textos, provenientes de los sitios web oficiales sobre normas jurídicas en los países correspondientes. Uno de los desafíos en esta fase del proceso de investigación fue para el caso de Nicaragua, pues no se encontró una versión gubernamentalmente oficializada y actualizada de su texto constitucional por medio de algún sitio web nacional. En este caso concreto se recurrió a las versiones de la Constitución que habían sido publicadas por otros espacios, así como a su validación por medio de la literatura que había revisado este texto jurídico nicaragüense.

Respecto de cada una de las constituciones, se procedió con un análisis cualitativo sobre su proceso de gestación: desde los aspectos vinculados con la promulgación de reformas, hasta las circunstancias específicas que atañen a los fallos judiciales que intervinieron al efecto. Por ello, también se tuvo como fuente de información las sentencias de los tribunales constitucionales de los respectivos países, así como la contextualización de las circunstancias relacionadas con esas coyunturas de inflexión en los respectivos ordenamientos jurídicos. El análisis de esta dimensión se efectuó por país.

Un segundo enfoque de análisis involucra observar las realidades de esos mismos sistemas políticos desde la visión cuantitativa; pues, como se señaló en las precisiones conceptuales descritas anteriormente, es importante estudiar a la reelección presidencial desde los enfoques de la calidad de la democracia. Para ello, se utilizó como fuente de información los datos de opinión pública del Latinobarómetro para los años de 2005, 2010, 2015 y 2020 con respecto a los países bajo análisis. En ese estudio se aplicaron cruces con las siguientes variables para las cinco naciones en esa serie de tiempo: a) apoyo a la democracia; y, b) aprobación de la labor del Presidente. Los datos fueron procesados con licenciamiento institucional en la plataforma Tableau (2023.2) y corresponden a la información actualizada al mes de diciembre de 2023 en el sitio web oficial del Latinobarómetro. Este análisis pretende reflejar algunos resultados acerca de las implicaciones que han tenido a lo largo del tiempo las flexibilizaciones a la reelección presidencial, con respecto a los balances cuantitativos vinculados con el apoyo a la democracia y a la gestión presidencial.

4. Análisis y resultados

4.1 Estudio jurídico de la reelección presidencial según país

4.1.1 Costa Rica

En el texto original de la Constitución Política costarricense se previó una reelección no sucesiva. El constituyente estableció que no podía ser electo Presidente quien, en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para el cual se hacía la

postulación, hubiera ejercido ese cargo. Respetándose ese lapso de alejamiento del poder, la persona podía presentarse nuevamente al electorado; además, no se previó una regulación en cuanto al número de veces en las que se podía acceder al puesto.

Esa fórmula de la versión inicial fue variada mediante la reforma constitucional n.º 4349 del 11 de julio de 1969 (Asamblea Legislativa 1969), momento a partir del cual se prohibió, de forma absoluta, la reelección. En concreto, la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la facultad de reforma prevista en el ordinal 195 constitucional, prescribió: “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: . . . El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso . . .”. Esa redacción rigió desde finales de los años sesenta del siglo veinte hasta 2003, cuando la Sala Constitucional declaró que la variación operada en 1969 fue tramitada por la vía incorrecta.

En Costa Rica, en un estado constitucional de cosas, la Constitución Política puede modificarse a través de una reforma parcial (artículo 195) o de una reforma general según se indica en el artículo 196 de esa norma. Según se determinó en la sentencia n.º 02771-2003, no es posible usar la primera de esas vías si se van a disminuir derechos o si se van a variar los sistemas político y económico diseñados por la Asamblea Constituyente de 1949; de tenerse una intención de cambio en esos tópicos, debe echarse mano de una reforma general.

Al conceptualizarse la prohibición absoluta a la reelección como una forma de constreñir un derecho fundamental (así se calificó a ese instituto), no podía la Asamblea Legislativa introducir tal restricción como una reforma parcial; al haberse seguido ese camino, en criterio de los jueces constitucionales, la limitación debía dejarse sin efecto y, en su lugar, volver a dotar de vigor jurídico al enunciando normativo primigenio.

Importa hacer ver que tres años antes del citado fallo se había instado a la Justicia Constitucional para que anulara la reforma; empero, con una conformación diferente, la referida Cámara había declarado sin lugar la pretensión. Luego, dos de los Magistrados que participaron en la decisión inicial dejaron sus cargos y los juristas sustitutos se sumaron a la tesis, hasta ese entonces minoritaria, de que había un problema de inconstitucionalidad en la variación constitucional de repetida mención.

La selección de los Magistrados Armijo Sancho y Jinesta Lobo fue criticada en ciertos sectores, pues se aducía una cercanía con el partido Liberación Nacional, fuerza política interesada, durante la segunda mitad de la década de 1990, en la reelección. Sobre esa línea, Martínez (2010) reflexiona “es interesante señalar cómo el hecho de que existiera una coalición política ascendente (en este caso el PLN) podría haber influido en el hecho de que los magistrados recién electos (Jinesta Lobo o Armijo Sancho) votaran estratégica y positivamente a favor del demandante Óscar Arias pensando en que su reelección

dependería de una Asamblea Legislativa que les sería favorable en caso de que se posicionaran a favor de la reelección del líder del PLN”.

Más allá de críticas o cuestionamientos desde la academia y de ciertos sectores de la sociedad civil, lo cierto es que no se logró determinar a ciencia cierta que los dos integrantes del Tribunal Constitucional costarricense, que fueron decisivos para el cambio jurisprudencial, hayan sido nombrados por el Poder Legislativo con la intención de que inclinaran la balanza de la justicia hacia la habilitación de la reelección.⁴

Un panorama distinto se vivió en El Salvador, donde el Congreso, mayoritariamente integrado por partidarios de Nayib Bukele, destituyó a cinco Magistrados de la Sala de lo Constitucional e instaló a nuevos jueces (afines al oficialismo) que votaron por una lectura del texto constitucional favorable a la reelección sucesiva con un máximo de dos períodos (BBC 2021).

En la actualidad, pese a que algunas voces, no necesariamente desde el oficialismo, abogan por una modificación para viabilizar la “reelección consecutiva del Presidente” en Costa Rica (De la Cruz 2023), lo cierto es que no hay ninguna acción formal presentada en ese sentido. De darse, en el estado actual de la jurisprudencia constitucional, el trámite sí podría darse por la vía de reforma parcial (se estarían ampliando derechos y no restringiéndolos), pero se impondría el límite convencional de, a lo sumo, dos mandatos continuos.

4.1.2 El Salvador

El artículo 152 de la Constitución Política salvadoreña, en lo conducente, indica: “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1.- El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”.

Esa cláusula había sido entendida como una prohibición a la reelección sucesiva; de hecho, la Corte Constitucional había insistido en que el numeral parcialmente transcrito, en concordancia con los artículos 75.4, 88, 131.16 y 154, establecía una imposibilidad para que el mandatario repitiera, como jefe de Estado, en un segundo período consecutivo (Sala . . . de El Salvador 2014, sentencia n.º 25-VI-2014). Sin embargo, la jurisprudencia varió en 2021, previa reconfiguración del pleno del tribunal.

En la resolución n.º 163-2013 de las 13:50 horas del 25 de junio de 2014 (Sala . . . de El Salvador 2013), la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia concluyó que:

⁴ Una crónica pormenorizada de los hechos que ocurrieron entre la primera y la segunda sentencia de la Sala Constitucional costarricense puede consultarse en Martínez y Brenes (2012).

“Todas esas disposiciones [referido a los numerales reseñados en el párrafo anterior] indican que la Constitución prohíbe la reelección presidencial inmediata, sucesiva o continua y la permanencia en el cargo de quien lo haya ejercido por otro título . . .”. No extraña que esa fuera la posición de la instancia jurisdiccional en tanto el numeral 75.4 castigaba, con la pérdida de los derechos políticos, a quien apoye la reelección o “la continuación del Presidente de la República” en el puesto.

La vinculatoriedad del precedente alcanzó hasta 2021. En ese año, los Magistrados Constitucionales estimaron que la lectura realizada hasta ese momento era equívoca, en tanto lo correcto es entender que, en realidad, la prohibición lo era para postularse a un tercer mandato (Sala . . . de El Salvador 2021, sentencia n.º 1-2021 de las 12:37 horas del 3 de setiembre de 2021). Esa postura fue cuestionada por corresponderse con las aspiraciones reeleccionistas del actual gobernante, quien, amparado en el nuevo criterio, inscribió su candidatura para los comicios de 2024.

El fallo provocó una mutación constitucional que cambió el régimen político: un esquema de reelección alternativa trocó en uno de reelección sucesiva sin que variara el texto constitucional. Esa transformación puede cuestionarse en su forma de adopción (cambio malicioso en la conformación del órgano) y en el eventual fin espurio (favorecer al mandatario); no obstante, llama la atención que el razonamiento y la lógica argumentativa coinciden con las vertidas por la Corte Interamericana en la mencionada OC-28/21 (CIDH 2021) que se dio a conocer un mes antes de que las autoridades judiciales salvadoreñas hicieran la reinterpretación de los obstáculos de inelegibilidad aplicables a los candidatos a la silla presidencial.

En suma, lo reprochable en el caso de El Salvador es lo procedimental (el cambio sin reforma) y el uso del mando para colocar cuadros afines en lugares estratégicos de toma de decisiones, con tal de lograr favores indebidos, lo que desdibuja la división de poderes. Sin perjuicio de ello, es también cierto que, por el fondo, la regla establecida por la Corte Constitucional, aislada del contexto, cumple con el parámetro convencional.

4.1.3 Guatemala

Párrafos atrás se exponía que los tribunales constitucionales de los cinco países en comentario habían tomado posición en relación con la reelección presidencial. En cuatro de los casos, la resolución más reciente que flexibilizó las prohibiciones o dejó vigente un texto (por volver a una redacción antigua o por interpretación) atenuó la imposibilidad total existente de volver a presentarse a la ciudadanía si ya se había accedido a la cabeza del Poder Ejecutivo. La excepción es Guatemala.

Desde 1989,⁵ la Corte de Constitucionalidad guatemalteca se vio obligada a pronunciarse en punto a la restricción contenida en el numeral 187 de la Constitución Política que indica: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso” (Corte . . . de Guatemala 1989). Ante esa contundente formulación, los fallos han sido igualmente tajantes: la reelección está prohibida absolutamente.

Ese criterio resolutivo se mantuvo invariable durante la última década del siglo veinte, haciéndose una variación en el año 2003, cuando Ríos Montt gestiona, de nuevo, la inscripción de su candidatura. En la resolución del 14 de julio de 2003, emitida dentro del legajo n.º 1089-2003 (Corte . . . de Guatemala 2003), los Magistrados concluyeron que la restricción a la reelección aplicaba a aquellos ciudadanos que hubieran servido el cargo después de aprobada la Carta Magna que regulaba la cuestión; de no ser así, se estaría violando el principio de irretroactividad y se estaría vaciando de contenido el derecho fundamental a ser electo (véase que se le da la misma entidad jurídica que en los fallos costarricense y salvadoreño) (Ortega 2018).

Superado ese *impasse*, en 2006, se retoma el posicionamiento de 1989, de suerte que se entiende que, en Guatemala, la reelección está absolutamente prohibida; esa conclusión se deriva, entre otros, de la operacionalización del principio de alternancia, el cual justifica, desde la óptica de los jueces guatemaltecos, las medidas para evitar que un expresidente vuelva a nominarse (resolución del 10 de octubre de 2006 dictada en el expediente 2395-2006; Corte . . . de Guatemala 2006).

Esas salvaguardas a uno de los puntos clave del régimen de democrático no fueron suficientes para garantizar la estabilidad política y la transición pacífica del poder en las elecciones de 2023. Los intentos de intervención sobre el quehacer del Organismo Electoral, la partición de las facultades jurídicas de control entre esa Autoridad Electoral y la Corte Suprema de Justicia, así como la obsesión por obtener el triunfo en las urnas ha provocado un ambiente de incertidumbre, lo cual ilustra cómo los candados republicanos no deben colocarse en solo una de las puertas. Por la ranura menos pensada se puede filtrar el autoritarismo.

4.1.4 Honduras

En el caso hondureño, al igual que lo que ocurre con El Salvador, se da una mutación constitucional; incluso, hay una inaplicación total de una norma constitucional que expresamente prohíbe la reelección. A diferencia de los jueces salvadoreños, en Honduras no se estableció ninguna restricción a presentar nuevamente el nombre al electorado. La

⁵ Opinión consultiva del 16 de noviembre de 1989, dictada dentro del expediente n.º 212-89, a petición de Efraín Ríos Montt.

Constitución Política del retorno a la democracia prescribe: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República” (artículo 239), impedimento que trató de eliminar el mandatario Manuel Zelaya Rosales promoviendo un plebiscito para decidir si se convocaba al poder constituyente para esos menesteres (N.B. 2021). Esa acción culminó en un golpe de Estado cuya justificación fue el bloquear la aspiración reeleccionista; paradójicamente, uno de los artífices de ese movimiento fue Juan Orlando Hernández, quien, en 2017, se benefició directamente de la decisión de la Corte Suprema de Justicia que habilitó la reelección sucesiva e indefinida (N.B. 2021, 250).

En la sentencia del 22 de abril de 2015, los Magistrados Constitucionales estimaron que había una contradicción entre reglas del texto político fundamental que debía resolverse en favor de los derechos políticos, esto es, permitiendo que un gobernante volviera a nominarse a la Presidencia de la República (Sala . . . de Honduras 2015). En su argumentación, el órgano jurisdiccional resalta la importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como el obligado control de convencionalidad al que están sujetos los Estados signatarios de la Convención Americana.

Esa postura jurisprudencial prepondera la participación política de un ciudadano (mandatario reeleccionista) frente a principios del sistema político-democrático como el de alternancia, aunque se reconoce que el órgano de control de constitucionalidad carece de facultades para reformar la Norma Suprema. Esa manifestación de autocontención se queda en una declaración formal, puesto que, en realidad, el pronunciamiento sí tuvo efectos que modularon la intensa prohibición que, desde 1982, pesaba sobre los expresidentes.

Como pudo observarse, la sentencia hondureña es de 2015, año en el que no se contaba con el dictamen de la Comisión de Venecia ni con la Opinión Consultiva n.º OC-28/21, documentos en los que se descartó que la reelección tenga un carácter de derecho humano autónomo y, más bien, se fijó un estándar regional de acuerdo con el cual un modelo que permita el mantenerse en el poder por más de dos períodos es contrario a la partitura democrática.

Cabe preguntarse si, a la luz de esos nuevos elementos, la Sala Constitucional variará su criterio para que Honduras deje de ser uno de los cuatro países de la Organización de Estados Americanos (OEA) que admite la reelección continua y sin límites; de las otras tres naciones, dos de ellas (Nicaragua y Venezuela) son consideradas regímenes autoritarios, según el Índice de Democracia de *The Economist* (2023).

4.1.5 Nicaragua

El comportamiento de la reelección fue muy similar a la mayoría de los casos presentados: la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia n.º 602-09 del 19 de octubre de 2009, resolvió que la reforma introducida en la Constitución Política (por ley n.º 192 de 1995) era contraria a los derechos fundamentales de los ciudadanos nicaragüenses (Sala . . . de Nicaragua 2009). El poder constituyente derivado limitó la posibilidad de reelección sucesiva, por lo que, con una justificación jurídica similar a la seguida por Costa Rica en la citada sentencia n.º 02771-2003, se dijo que había generado una restricción a derechos fundamentales que solo podía ser acordada por el poder fundacional.

Esa identidad en los razonamientos podría deberse, como lo sostiene Treminio (2015), a que Ortega Saavedra acudió en amparo, para poder inscribir su candidatura de cara al proceso electoral de 2011, al ver lo ocurrido en Costa Rica. Con una cámara jurisdiccional integrada por personas fieles a su proyecto,⁶ el gestionante logró un fallo favorable a sus intereses reeleccionistas.

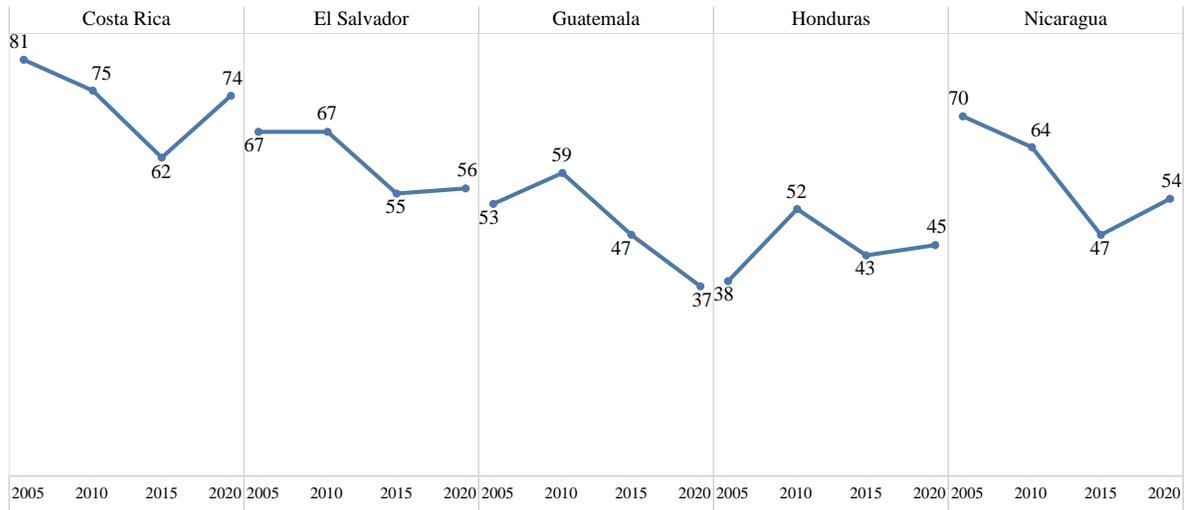
Sin perjuicio de lo anterior, el tema, para los intereses del comandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional, estaba resuelto solo parcialmente, pues la decisión de la Sala de lo Constitucional solo le permitía, a tenor de las reglas que quedaron vigentes, buscar el favor popular para un último período (2012–2017). Como el proyecto autoritario no estaba acabado, la Asamblea Nacional en 2014, con abrumadora mayoría oficialista y actuando como poder constituyente derivado, suprimió las normas que limitaban la reelección, entrando Nicaragua en ese cuarteto de Estados Latinoamericanos sin barreras para que sus gobernantes se perpetúen en el poder.

4.2 Balance entre la reelección presidencial y el apoyo democrático

Como parte del proceso de investigación y con el fin de contextualizar y describir los procesos constitucionales señalados en las secciones anteriores, se analizaron algunas de las variables que sistematizan información sobre la opinión pública por medio del Latinobarómetro. Este ejercicio se limita únicamente a complementar la información cualitativa antes señalada. En concreto, la primera perspectiva de análisis busca aclarar la siguiente interrogante: ¿la reelección presidencial influye sobre el apoyo popular a la democracia? Para ello, se utilizaron los datos disponibles en series temporales por quinquenio, desde 2005 y hasta 2020, con respecto a los países bajo estudio. Se empleó la variable de actitudes hacia la democracia y se extrajo el valor de *apoyo a la democracia*. Los resultados se muestran a continuación:

⁶ Tal cual se denuncia sucedió en la Corte Constitucional salvadoreña que favoreció a Bukele.

Gráfico 1. Porcentaje de apoyo popular a la democracia en los países de Centroamérica según rango quinquenal 2005–2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro (2023).

Según se observa, todos los países tienen comportamientos distintos sobre los datos relacionados con el apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía. Es cierto que no parece existir una influencia directa de la flexibilización de la reelección presidencial sobre el apoyo a la democracia; sin embargo, también es lo cierto que aquellos países que presentan un declive significativo en el apoyo democrático son naciones en las cuales se han producido eventos que han dislocado al sistema político como producto de una permanencia en el ejercicio del cargo (reelección) y la ausencia de alternancia.

Tanto Guatemala como Nicaragua, presentan valores descendentes con significancia en el apoyo ciudadano a la democracia. Aunque solo en Nicaragua se encuentra válidamente prevista la habilitación de la reelección, en el caso de Guatemala no ha existido una pacificación de los conflictos políticos derivados como producto de los intentos por establecerla. Esta afirmación es coincidente con el estudio pormenorizado que se efectuó sobre los casos de cada uno de los países.

¿Un país sin reelección presidencial tiene más apoyo a la democracia? No necesariamente. Lo que se tiene que observar con detalle es si se trata de una reelección sucesiva o de una de carácter alternativo. Véase el caso costarricense o el salvadoreño: ambos son países en los que la reelección consecutiva estaba prohibida, aunque a partir de 2021, El Salvador la habilitó nuevamente; sin embargo, en esos países también se presentan disminuciones en el tiempo sobre los valores relacionados con el apoyo a la democracia.

Parece ser, entonces, que la reelección presidencial no es generadora en sí misma de decrecimiento sobre el apoyo popular a la democracia; sino que podría ser, más bien, fuente de las condiciones necesarias del sistema político (como el autoritarismo) para el declive de ese apoyo democrático.

Recientemente, cuando la Corte IDH tuvo bajo análisis el caso de la conformidad convencional sobre el derecho a la reelección, ese órgano judicial consultó al Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica acerca del tema en cuestión. El equipo de investigación conformado por Ilka Treminio y Juan Manuel Muñoz rindió informe a la Corte en el siguiente sentido:

No obstante en los casos en los que la reelección indefinida es aprobada es más probable que sean los factores propios del contexto político por los que atraviesa cada país los que puedan influir en frenar el continuismo presidencial, por ejemplo, a diferencia del caso venezolano y nicaragüense, en Honduras el presidente Juan Orlando Hernández podría ver frenada su posibilidad de reelegirse indefinidamente si enfrentara cargos judiciales en los Estados Unidos por la vinculación de su familia con el tráfico internacional de drogas. Pensar que en estos tres países, que son lo que cuentan con reelección indefinida, un partido político de oposición podría ganar las elecciones es muy alejado de la realidad. La penetración de sus presidentes en la institucionalidad es hegemónica y no permite garantizar la libre competencia. A partir de estos casos se podría afirmar que es la reelección indefinida la que lesiona el cumplimiento del artículo 23 de la CADDHH. (Treminio y Muñoz 2020)

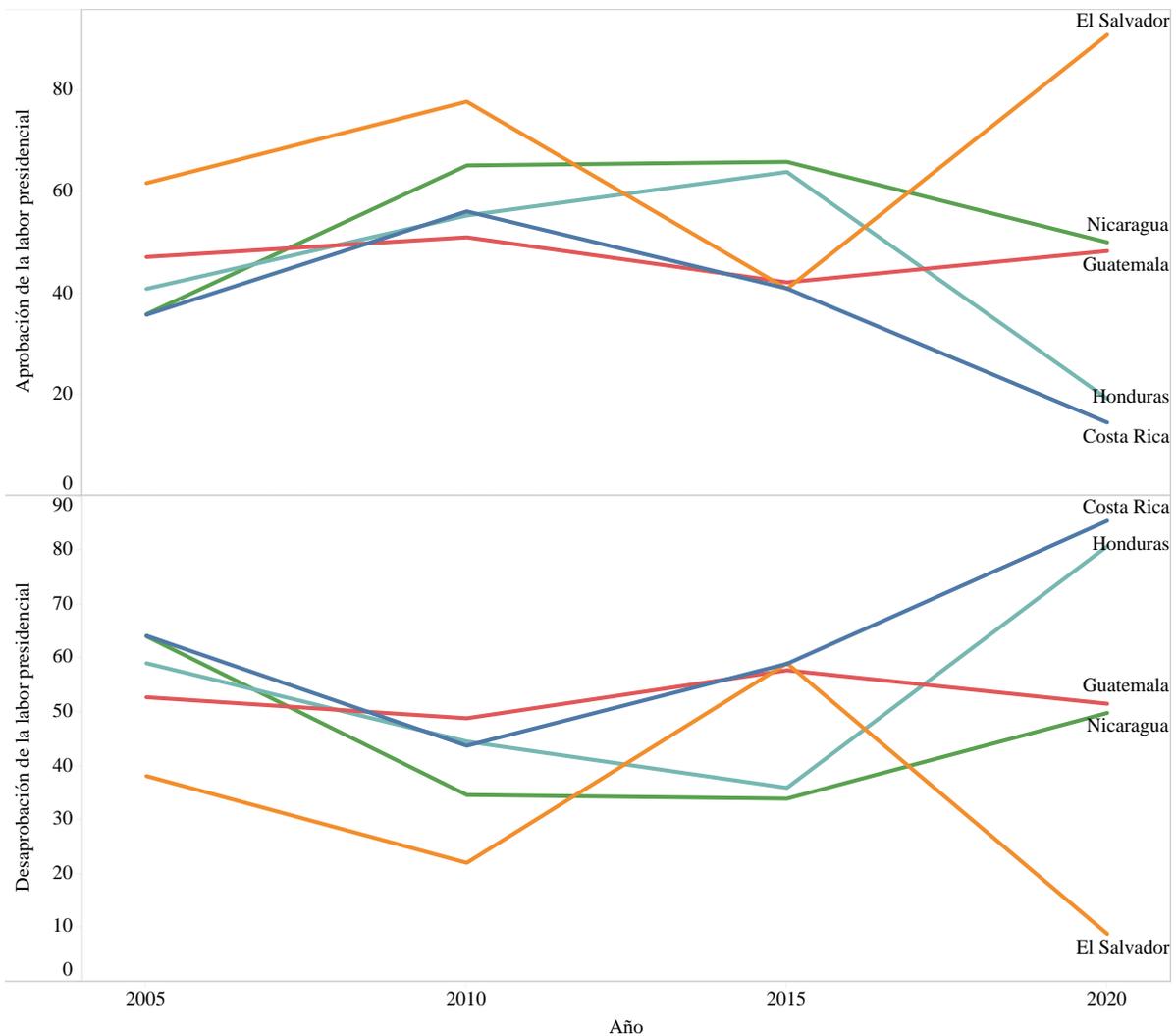
Según lo refieren en su investigación, el continuismo presidencial podría estar más condicionado a factores coyunturales del sistema político que la cláusula reeleccionista en sí misma. Los datos permiten respaldar esta afirmación.

Tal como se señaló en el análisis cualitativo de los procesos políticos de cada país, en el caso salvadoreño no ha existido una aprobación formal ni una tramitación constitucionalmente conforme de la flexibilización a la reelección presidencial. No obstante, ese mismo país está presentando valores de acrecimiento significativo sobre el apoyo popular de la labor del presidente. Para comprobarlo, se utilizaron los datos del Latinobarómetro relacionados con la variable de *apoyo a la labor del presidente*, con respecto a los cinco países y en el mismo rango quinquenal que comprende del 2005 al 2020.

En el Gráfico 2 se contrastan los valores correspondientes a la aprobación y a la desaprobación popular de la labor presidencial. Los datos muestran que solo en El Salvador y en Guatemala se han mantenido niveles sostenidos o de aumento sobre el

apoyo de la ciudadanía a la gestión que realiza su presidente. En el resto de países, los datos más bien visibilizan niveles importantes de decrecimiento sobre el apoyo que la gente manifiesta a la labor presidencial.

Gráfico 2. Porcentaje de apoyo a la labor del presidente en los países de Centroamérica según rango quinquenal 2005–2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro (2023).

De modo inverso, Costa Rica, Honduras y Nicaragua muestran un importante aumento sobre la desaprobación del trabajo que realiza su presidente. Esta evidencia es consistente con lo señalado en el análisis cualitativo y con la información suministrada por Treminio y Muñoz (2020), en el sentido de que las circunstancias políticas y sociales de quien ocupe la silla presidencial pueden influir en mayor medida que la habilitación misma de la reelección. El caso salvadoreño es el mejor ejemplo de ello: a pesar de que el

ordenamiento constitucional incluso había prohibido esa posibilidad de continuismo, la conjugación de factores políticos que trascienden lo jurídico han facilitado las condiciones necesarias para una eventual reelección de Nayib Bukele en los próximos comicios.

Otro hallazgo relevante en este sentido es que la reelección presidencial no genera ninguna influencia posterior sobre la percepción ciudadana en cuanto a la labor presidencial. Esto quiere decir que el apoyo a la labor del presidente es vital para consolidar una cláusula o disposición que habilite su continuismo; sin embargo, posterior al establecimiento de esa flexibilización, el apoyo a la labor presidencial decrece.

Un país que materializa el ejemplo de esa afirmación es Nicaragua. Recuértese que en el año 2014 se había llevado a cabo la Asamblea Nacional que suprimió la prohibición de reelección; ello es coincidente con el hecho de que, según los datos, este país tiene un ascenso de apoyo a la labor presidencial hasta el periodo de 2015. Luego de ese año, el apoyo ciudadano más bien desciende. Una agenda de investigación a futuro podría esclarecer si, en los países con reelección presidencial y continuismo consolidado (aumento del autoritarismo) también desciende en forma posterior el apoyo ciudadano a la labor presidencial. Un aspecto que debe precisarse en ese sentido es que los países con presidencias perpetuamente consolidadas en el tiempo tienden a reducir las voces disidentes.

La amplia investigación de Laurencia Sáenz (2021) ha demostrado que la opresión, característica de los regímenes autoritarios en los que se presentan continuismos presidenciales, incide sobre las emociones de la comunidad gobernada a modo de miedo y temor a expresar las realidades que sienten. Por ello, los estudios de opinión incluso pueden presentar dificultades para extraer la sincera posición ciudadana acerca de sus percepciones sobre el sistema político.

5. A razón de cierre

Los jueces interamericanos, en la repetidamente mencionada Opinión Consultiva n.º OC-28/21 (CIDH 2021), reconocen que la región atraviesa por tiempos difíciles; contrario a lo que ocurrió durante la larga noche oscura, el desmantelamiento de la democracia no se da por una situación de ruptura del orden constitucional. Los golpes de Estado y el enfrentamiento armado han dado paso a una toma paulatina de las instituciones y a una atenuación de la división de Poderes. Pareciera que los gobernantes tratan de legitimar sus comportamientos con el marco regulatorio; si este no les favorece, no lo controvierten mediante la fuerza, lo cambian en su beneficio. El órgano jurisdiccional de tutela hemisférico admite que “el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las

salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares” (CIDH 2021).

En el istmo la reelección ha sido un tema altamente debatido en los Poderes Legislativos y frecuentemente tratado por los Tribunales Constitucionales, instancias que han tenido lógicas resolutivas similares. Las Cortes de Control de Constitucionalidad centroamericanas, casi unánimemente, han calificado ese instituto como un derecho fundamental que se coloca por encima de valores republicanos como la alternancia.

Eso sí, pese a las sentencias que dejan sin efecto las prohibiciones absolutas a la postulación de mandatarios, lo cierto es que Costa Rica, El Salvador y por supuesto Guatemala cumplen con el estándar interamericano: no es viable una reelección continua por más de dos períodos. En sentido contrario, Honduras y Nicaragua mantienen un esquema de reelección continuo e indefinido.

El fantasma del autoritarismo ronda la región, por lo que debemos estar vigilantes a intentos de legitimarlo, como lo pueden ser las reformas en pro de mandatos extendidos, repetidos y vitalicios; no puede perderse de vista que “implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (CIDH 2021, parágrafo 148 de la OC-28/21).

Hemos identificado puntos de encuentro entre las normas (positivizadas y jurisprudenciales) de las repúblicas centroamericanas en el tema estudiado; empero, las consecuencias en punto a la solidez democrática son diversas. Mientras Costa Rica se mantiene como democracia plena, El Salvador, Honduras y Guatemala son regímenes híbridos, quedándose Nicaragua como régimen autoritario. Ojalá, a futuro, en lugar de empeorar nos encontremos en una trayectoria hacia la consolidación democrática que obliga a impedir institucionalmente el surgimiento de monarcas travestidos de demócratas gracias a los ropajes de unas urnas por lo general amañadas.

Los datos muestran que la reelección presidencial no incide de manera directa sobre la calidad de la democracia, sino que lo hace en forma entrelazada a otros factores propios del sistema político. En el caso del apoyo a la democracia, no es posible afirmar que un país con o sin reelección tenga más o menos apoyo ciudadano a la democracia; pero sí es posible sostener que aquel ordenamiento constitucional con reelección es más propenso a desarrollar condiciones desfavorables hacia la democracia. Además, los datos también deben ser precisados en cuanto al mecanismo de continuidad presidencial, pues hay

resultados distintos según sea una forma de reelección consecutiva o alternada del mandato presidencial.

El apoyo ciudadano a la labor del presidente es un factor importante en la consolidación reeleccionista. No se trata de que un país con reelección presidencial tenga más apoyo a la labor de su gobernante, sino de que en el caso centroamericano las naciones con alto apoyo a la gestión presidencial tienden, posteriormente, a ser permisivas con la consolidación de cláusulas y prácticas que permitan la reelección. La realidad de Centroamérica debe examinarse en perspectiva comparada, tanto entre sí como con respecto a las otras latitudes de América Latina. El estudio pormenorizado y contextualizado de las condiciones sociopolíticas de estas sociedades es vital para comprender las coyunturas críticas que han erosionado la calidad de la democracia.

José Mario Achoy Sánchez. Abogado y politólogo. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica e investigador en el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores y en el Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Costa Rica. Se dedica a la docencia e investigación de política y derecho constitucional, así como a temas asociados al sistema de justicia y la formación ciudadana. Es miembro de la Red Internacional de Justicia Abierta y de la Red Académica de Gobierno Abierto.

Lawyer and political scientist. Professor at the College of Social Sciences of the University of Costa Rica and researcher in the State of the Nation Program of the National Council of Rectors and at the Education Research Institute of the University of Costa Rica. He teaches and researches politics and constitutional law, as well as topics related to the justice system and citizen education. He is a member of the International Open Justice Network and the Open Government Academic Network.

Andrei Cambronero Torres. Abogado, sociólogo, administrador y criminólogo. Se desempeña como Jefe de Despacho de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones y como docente propietario en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con múltiples publicaciones en el campo electoral, *ius* filosófico y del ámbito interdisciplinario de la sociología jurídica. Coordina la Cátedra de Investigación Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Lawyer, sociologist, administrator, and criminologist. He is Chief of the Office of the Presidency of the Supreme Electoral Tribunal and a professor and Academic Coordinator of the Legal Research Program at the College of Law, University of Costa Rica. He has

multiple academic publications in the political and electoral fields, philosophy of law, and the interdisciplinary aspects of legal sociology.

Obras citadas

Acuña, Fabián

2021 “Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina 1977-2021”. Documento de Trabajo, n.º 20. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

Asamblea Constituyente de El Salvador

1983 Constitución Política de la República de El Salvador. El Salvador.

Asamblea Constituyente de Guatemala

1993 Constitución de la República de Guatemala. Acuerdo Legislativo nro. 18-93. Guatemala.

Asamblea Constituyente de Honduras

1982 Constitución de la República de Honduras. Honduras.

Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica

1949 Constitución de la República de Costa Rica. Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

1969 Ley 4349: Reforma constitucional.

Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua

1987 Constitución Política de la República de Nicaragua. Nicaragua.

Aquino, José Ángel

2012 “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”. *Cuadernos de Capel* 57, 247–278. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29291.pdf>

BBC News

2021 “El Salvador: la Corte Suprema aprueba la reelección presidencial y le abre las puertas a Bukele a un segundo mandato”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58448705>

Bolívar, Simón

1819 Discurso pronunciado en el acto de instalación del Congreso. [Transcripción del discurso].

https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1880/Bolivar_Discurso_de_Angostura.pdf

Cambroner, Andrei

2015 “Patrimonio constitucional centroamericano. Caso Nicaragua”. En *Del Patrimonio Constitucional Centroamericano al Derecho Constitucional Centroamericano*, 365–406. San José, CR: ISOLMA e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica.

Carlin, Ryan E., Jonathan Hartlyn, Timothy Hellwig, Gregory J. Love, Cecilia Martínez-Gallardo y Matthew M. Singer

2018 “Public Support for Latin American Presidents: The Cyclical Model in Comparative Perspective.” *Research & Politics* 5 (3).
<https://doi.org/10.1177/2053168018787690>

Castro Montero, José Luis

2019 “Reelección presidencial y agencia política en América Latina”. Congreso de Ciencias Política. ALACIP. <https://alacip.org/cong19/336-castro-19.pdf>

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos

2008 Sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, 15 noviembre.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc

2021 Opinión consultiva OC-28/21: La figura de la reelección Presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

Comisión de Venecia

2018 “Informe sobre los límites a la reelección. Parte I-Presidentes”.
[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

2016 “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016”. *Latin American Politics and Society* 58 (2): 3–25.

Corrales, Javier y Michael Penfold

2014 “Manipulating Term Limits in Latin America”. *Journal of Democracy* 25, 157–168.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala

1989 Opinión consultiva dictada dentro del expediente n.º 212-89, gestionado por Efraín Ríos Montt.

2003 Sentencia emitida dentro del legajo n.º 1089-2003.

2006 Sentencia emitida dentro del legajo n.º 2395-2006.

De la Cruz, Vladimir

2023 “Urge la reelección consecutiva presidencial y de diputados”. *Surcos*, surcosdigital.com, 22 junio. <https://surcosdigital.com/urge-la-reeleccion-consecutiva-presidencial-y-de-diputados/>

Economist, The

2023 Economist Intelligence Unit-Democracy Index (EIU-DI). <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo

2022 “¿Existe un derecho humano a la reelección presidencial indefinida en el sistema interamericano? Los límites de los derechos políticos en una democracia representativa”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 26 (1): 11–37. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/39765ajjc26101ferrer-mac-gregor.pdf>

Freidenberg, Flavia y Cristhian Uribe Mendoza

2018 *Las reformas político-electorales en América Latina (2015–2018). Viejos problemas y nuevos desafíos democráticos para los países de la región*. México: UNAM. Colección Derecho Electoral y Procesos Democráticos 199. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5388/2.pdf>

Grijalva, Agustín y José Luis Castro Montero

2021 *Reelección presidencial y democracia. La eliminación de los límites constitucionales a la reelección en Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua*. Quito: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Sección Ecuador/Corporación de Estudios y Publicaciones.

IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos

2017 *Diccionario electoral*. Tomos I y II, 3ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

Latinobarómetro

2023 *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*.
<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Martínez, Elena

2010 “Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”. *Revista de ciencia política* (Santiago) 30 (3): 723–750.

Martínez, Elena y Amelia Brenes

2012 “Y volver, volver, volver... Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la reelección Presidencial en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38, 109–136.

Mejía R., Joaquín A., coord.

2018 *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?* Yoro, Honduras: Compañía de Jesús en Honduras,
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf>

N.B.

2021 “La fiebre de la reelección en Latinoamérica: Desmoronamiento del Estado de Derecho y sus consecuencias para los Derechos Humanos”. *American University International Law Review* 36 (2), article 5.
<https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol36/iss2/5>

OEA, Organización de los Estados Americanos

1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>

2021 Carta Democrática Interamericana.
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Ortega, Alfredo

2018 “La defensa del Principio de alternabilidad en el poder en Guatemala: Una cuestión de identidad constitucional”. En *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, coordinado por Joaquín A. Mejía R., 147–177. Yoro, Honduras: Compañía de Jesús en Honduras, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica
2003 Sentencia n.º 2771-2003 de las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril de dos mil tres. <https://vlex.co.cr/vid/49852803>

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador
2013 Sentencia n.º 163-2013 de las trece horas con cincuenta minutos del veinticinco de junio de dos mil catorce [sic]. <https://sv.vlex.com/vid/567348954>.

2014 Sentencia n.º 25-2014, 2 de abril. <https://sv.vlex.com/vid/585876590>.

2021 Sentencia n.º 1-2021 de las doce horas con treinta y siete minutos del tres de setiembre de dos mil veintiuno. <https://sv.vlex.com/vid/sentencia-n-1-2021-878158129>.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Honduras
2015 Sentencia Constitucional n.º RI-1343-14 de Supreme Court (Honduras), 22 de abril. <https://hn.vlex.com/vid/671837089>

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua
2009 Sentencia n.º 04, Exp. n.º 602-09 del 19 de octubre. <https://www.legal-tools.org/doc/47dd99/p>

Salmorán, Guadalupe

2018 “La reelección presidencial en América Latina”. Documento de Trabajo. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 13 abril. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Salmoran-Reeleccion-presidencial-AL-1.pdf>

Silva, Ernesto

2006 “La ola reeleccionista y su impacto en la democracia sudamericana: Estudio sobre la reelección presidencial inmediata y lección de las reformas constitucionales en Sudamérica”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de la República Uruguay. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7493/6/TCP_SilvaErnesto.pdf

Treminio, Ilka

2013 “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 31 (91): 59–85. <https://doi.org/10.24201/es.2013v31n91.118>

2015 “Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central: Tres intentos de reforma y un golpe de Estado”. *Política y gobierno* 22 (1): 147–173.

Treminio, Ilka y Juan Muñoz

2020 “¿De qué manera afectan los límites a la reelección presidencial indefinida los derechos humanos en el sistema interamericano?” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones, 17 mayo.
https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc28/52_tremimu.pdf

Varela Martínez, Carolina

2016 “Presidential Term Limits: Political and Economic Effects of Reelection in Latin America (1990–2010)”. Doctoral dissertation, University of Essex.
<https://repository.essex.ac.uk/17135/1/CVarela%20PhD%20Thesis%20Essex%20Library%20July%202016c.pdf>

Weaver, Julie Anne

2021 “Electoral Dis-Connection: The Limits of Reelection in Contexts of Weak Accountability.” *The Journal of Politics* 83 (4): 1462–1477.