

Las reelecciones y su límite:

*periodicidad y alternancia*¹

Alejandro Pérez Hualde

“una sociedad política que se supone con cierto desarrollo democrático igualitario razonable se contradice a sí misma. Y apetece la vigencia de paternalismos monárquicos bajo la forma de mentido republicanismo” (SPOTA, 1999)

Resumo

O artigo trata da questão da reeleição, seja enquanto método ou fenômeno, especialmente na América Latina. O debate trata dos distintos planos de discussão, também porque existem diferentes níveis de apresentação, seja porque o instituto admite a variação no número de oportunidades como a quantidade de mandatos. Princípios orientadores do instituto relacionados com a democracia e princípios que fundam a república são analisados.

Palavras-chave: Reeleições. Eleições. Democracia. Voto. Direito Eleitoral Comparado.

Resumen

El artículo aborda el tema de la reelección, ya sea como método o fenómeno, especialmente en América Latina. La discusión debate los diferentes planes, porque hay diferentes niveles de presentación, ya sea porque el instituto admite la variación en el número de oportunidades como en el número de mandatos. Se analizan los principios rectores de la institución en la democracia y los principios que fundaron la república.

Palabras clave: Reelecciones. Elecciones. Democracia. Voto. Derecho Electoral Comparado.

Sobre el autor:

Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (U. Mendoza), Profesor en carreras de postgrado (Doctorado y Máster) en instituciones de diversos países; Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo; de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo; del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Asociación Argentina de Derecho Comparado. Director del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos y vocal titular de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Subdirector del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales de Cuyo perteneciente a la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas y Sociales de Córdoba. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza.

Abstract

The article deals with the issue of re-election, either as method or phenomenon, especially in Latin America. It discusses different plans, because there are different levels of presentation and because the institute admits the variation in the number of opportunities and also in the number of mandates. Guiding principles of democracy and principles that founded the republic are analyzed.

Keywords: Reelections. Elections. Democracy. Vote. Comparative Electoral Law.

Se ha comprobado que el fenómeno de la reelección “se ha convertido en América Latina en un tema político de alta sensibilidad que ha polarizado en extremo algunos países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Colombia” (MORALES, 2010) y, nosotros agregamos, Argentina.

Toda la argumentación que rodea la pretensión de reforma constitucional o legal tendente a habilitar la reelección de actuales mandatarios, en especial cuando se trata de presidentes, gobernadores e intendentes –o alcaldes-, se sostiene en la necesidad de asegurar procesos de cambio, que se consideran ininterrumpidos, y que sólo podrían ser garantizados en su continuidad por la permanencia del conductor o conductora que hoy ejerce ese mismo cargo.

Sobre la base ideológica de un pretendido replanteo de la representatividad, parece haberse encontrado una nueva fórmula de vínculo entre el pueblo y su gobernante, en virtud de la cual pasa a ser éste –una vez elegido- quien establece los contenidos y las metas de esa representación política gracias a una poderosa inspiración que sólo es posible de encarnarse en los líderes, a los que se considera hoy muy necesarios, sobre todo, para definir aquel *discurso nuevo* (LACLAU, 2012), aquel rumbo que no es otro que la verdadera *voluntad popular* así interpretada y –si es necesario- transformada, y ahora políticamente expresada, por parte del líder. Este es quien formula los términos de la representación que él mismo ejerce y es también quien pretende su reelección indefinida; pues se considera él mismo –y es considerado por sus seguidores- *insustituible*.

Este curso de razonamiento, calificado de *viraje populista*, nada tiene que ver con los contenidos ideológicos de las opciones, pues “ideologías de la más diversa índole –desde el comunismo hasta el fascismo- pueden adoptar un sesgo populista” (LACLAU, 2006); de ahí que las ideas transportadas sean consideradas algo secundario

y que nos encontremos con un posicionamiento basado, más que nada, en una “nueva” actitud en el acceso y en el ejercicio del poder.

Más cerca del *mandato libre*, producto de la Revolución Francesa -que implica que el representante lo es de la Nación entera y no del grupo que lo eligió (GARCIA-PELAYO, 1957)-, que de aquel *mandato imperativo*, propio del corporativismo -que lo liga al grupo elector-, se nos coloca frente a algo novedoso como es un tipo de mandato político donde el propio representante, sin condicionamiento, ni promesa, ni programa alguno que lo sujete con precisión, elabora el contenido de la representación y se la atribuye a la voluntad de su mandante en su carácter de único intérprete legítimo del pueblo.

Y esa interpretación de la *voluntad popular* pasa a ser excluyente de otras, y se identifica con la Nación toda, para constituirse en la expresión de *lo nacional y popular*.

Sobre esta construcción, con semejante peso específico, como es lo genuino de la interpretación-elaboración del contenido del mandato político brindada por el líder, dejan de ser opinables esos contenidos, que como dijimos, pueden ser muy diversos y hasta contrapuestos y esas metas, generalmente cortas, propias de la opción política, también corta aunque coyunturales, y se convierten en un catecismo que guía de forma indiscutible los caminos políticos de *lo nacional y popular*.

A la luz de este esquema, tan riguroso y rígido, la oposición política a esos contenidos escasos y a esas metas efímeras y coyunturales se califica rápidamente de actitud evidentemente errónea, cuando no de verdadera traición intencional a la *voluntad popular*, de actitud únicamente explicable por la oscuridad y sordidez que el líder atribuye a los intereses particulares que defiende y encarna esa oposición, que pasa a ser enemiga de *lo nacional y popular*.

Consecuentemente, sólo cabe entonces privilegiar esta *voluntad popular*, interpretada y traducida por el líder, para denostar las oposiciones y divergencias, y a todos los que las expresan y encausan; se persigue - justificándose de este modo- la unanimidad, que es la única posibilidad razonable en una sociedad a tal punto esclarecida por su grupo de vanguardia.

Esto es, en alguna medida, un retorno a la democracia griega (DAHL, 2003), que excluía el pluralismo. Es hoy la democracia del partido *catch all* (KIRCHHEIMER, 1966), superador del partido de masas de Burdeau, definido y analizado por la ciencia política

también como *populista* (LARÍA, 2008). Es el nuevo protagonista de una democracia casi directa, que desprecia la institucionalidad, por burocrática y entorpecedora de la relación directa del líder con el pueblo y que distorsiona el mensaje y las consignas, generalmente épicas, de esa *voluntad popular* así elaborada, en su interpretación legítima, por el representante todopoderoso. (LARÍA, 2011)

Se presenta, como lógica consecuencia de este razonamiento, en apoyo abierto a la reelección y re-reelección del líder, una argumentación que no tiene por qué cambiar a la hora de exigir – o de proponer - una tercera, una cuarta, quinta, o la indefinida reelección de esa persona considerada providencial e insustituible.

La reelección se transforma en la única vía de neutralización de aquella idea, que es requisito fundamental en el sistema republicano, de la *periodicidad* de las funciones. De este modo, hay *periodicidad* pero sigue el mismo funcionario reelecto; hay *periodicidad* pero se elimina la verdadera *alternancia* en el poder.

Introducción: los términos de la discusión

Existe en estos tiempos un arduo debate acerca de las posibilidades de brindar una, dos o más – y hasta indefinidas -, oportunidades de reelección a los funcionarios que han desempeñado el máximo cargo ejecutivo por voluntad de sus electores. Respecto de cargos legislativos, por el contrario, pareciera existir una corriente tendiente a aliviar su prohibición, al menos, absoluta; sobre todo en México que es de los pocos, si no el único, régimen constitucional latinoamericano que prohíbe la reelección de legisladores.

El debate encierra distintos planos de discusión porque también presenta distintos niveles de presentación; y ello es así porque el instituto admite grados diversos en la medida que puede cambiar tanto su número de oportunidades como su cantidad de años de mandato.

Algunos sistemas constitucionales, como el argentino – luego de la Reforma constitucional de 1994 (art. 90 CN) -, siguen al norteamericano actual, en vigencia desde la presidencia de Roosevelt, de admitir sólo una reelección sobre la base de un mandato de cuatro años inmediatamente consecutivo. Es decir, el máximo posible admitido es de ocho años continuos. La diferencia argentina es que el presidente podría volver una tercera vez – con su correspondiente

reelección por cuatro más - luego de un período completo; es decir, primero ocho y luego, otra vez, ocho más.

Varias cartas constitucionales americanas impiden la reelección por períodos consecutivos. Así lo imponen las de México (art. 83) y Chile (art. 190) – sobre la base de un período único de seis años -, Uruguay (art. 152), Bolivia (art. 87) y Paraguay (art. 229) – aunque con mandato de cinco años -, Costa Rica (art. 134), El Salvador (art. 154), Honduras (art. 239) y Guatemala (art. 187) – con período de cuatro años-. En el caso de Panamá (art. 173) se prohíbe la reelección hasta dos períodos posteriores.

Algunas de las mencionadas excluyen la reelección en forma absoluta, como México (RUIZ FERNANDEZ, 2010), Guatemala y Honduras; las demás permiten la reelección no inmediata. Sólo Venezuela prevé la reelección indefinida desde 2007 (ZOVATTO, 2011).

En el orden federal argentino es posible la reelección por única vez en diecisiete provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que contemplan un mandato de cuatro años con posibilidades de reelección indefinida las provincias de Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz; prevén un solo mandato sin posibilidad de reelección las provincias de Mendoza y Santa Fe (TETTAMANTI, 2011).

Son cuatro las situaciones posibles de los ordenamientos jurídicos (ZOVATTO, 2011) respecto de las reelecciones: 1) regímenes que habilitan la reelección indefinida (Cuba, Venezuela); 2) los que habilitan reelección inmediata por una única vez (Estados Unidos de Norteamérica); 3) los que no habilitan reelección inmediata pero sí luego de transcurrido un período (Chile); y 4) los que prohíben absolutamente toda reelección (Estados Unidos Mexicanos).

El contenido de la discusión

La disputa encierra una verdadera puja entre principios relacionados con la democracia y principios que fundan la república; entre democracia *gobernada* y democracia *gobernante*, en los términos planteados con particular claridad por Burdeau. Nos vemos sumergidos en un debate que se asienta en una pretensión de reformular el concepto de *democracia* que, con distintos matices, nos acompaña en América Latina desde hace ya varias décadas.

Se sostiene que la reelección permite asegurar beneficios y experiencias obtenidos en un mandato generalmente considerado como

muy breve; en la necesaria continuidad de un plan de gobierno y en el carácter de rendición de cuentas que posee el hecho de realizar un chequeo de conformidad del pueblo con su dirigencia.

El argumento soporte de los defensores de la reelección es, resumidamente, el que se afina en la soberana voluntad del pueblo que elige en elecciones libres. Contra ese fundamento, sostienen sus contestatarios que la serie de reelecciones puede atentar contra uno de los elementos más importantes de la república, como es la periodicidad de las funciones y su prohibición constituye “un dique eficaz para contener posibles abusos y ambiciosos proyectos personales” (CARBONELL, 2007).

La idea, pretendidamente democrática, que afirma que “la reelección no la hace la constitución sino el pueblo”, o que “si el pueblo quiere es él quien reelige”, ha sido desvirtuada:

“Se sostiene que la reelección presidencial responde a la más pura democracia porque si la soberanía del pueblo quiere consagrarla debe acatársela. Es un grave error creer que la democracia se funda solamente en la soberanía popular. Esa es la democracia totalitaria que llevó a Hitler al poder y a tantos otros tiranos que llegaron consagrados por la voluntad popular.” (PÉREZ GUILHOU, 2006).

Se contesta también que si el tiempo es corto para grandes transformaciones, eso se debe a que éstas necesariamente deben asentarse en políticas de Estado que se apoyen no en una mayoría coyuntural sino en consensos que abarquen a más de un partido y que no se vean necesariamente afectadas por la coyuntura electoral o por un simple cambio de gobierno o de funcionario.

Se colocan de este modo, frente a frente, democracia y república, la primera con la reelección, aun con la indefinida –pues se trata de la todopoderosa *voluntad popular*–, y la segunda con la limitación de esas reiteraciones de mandatos, puesto que esa misma *voluntad popular* debe reconocer la existencia de límites que ni siquiera ella puede traspasar.

Esta situación lleva a Burdeau a firmar que “la democracia gobernada no puede separarse de una concepción liberal del papel del Estado, la democracia gobernante va unida a la interpretación socialista o intervencionista de la función del poder” (BURDEAU, 1960).

La periodicidad de las funciones, como la división del poder, es uno de los componentes básicos del sistema republicano de gobierno,

que la Carta Magna argentina adopta expresamente (art. 1 CN) y que obliga a sostener a las provincias como condición esencial para garantizarle el goce de sus propias instituciones (art. 5 CN), respecto de las cuáles, y dentro de ese marco fundamental, le reconoce total libertad para construir las (art. 122 CN). Pero no existe *periodicidad* si no se asegura la posibilidad de *alternancia* en el poder.

En su famoso *Discurso de Angostura*, del 15 de febrero de 1819, el prócer venezolano Simón Bolívar sostuvo su posición expresamente republicana afirmando que:

“La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente”.

Los principios republicanos se imponen necesariamente sobre el régimen democrático de soberanía popular estableciéndole a ella un límite. En nuestro sistema, las mayorías, por grandes que fueran, no pueden eliminar la división de poderes; no pueden establecer la irresponsabilidad del Estado y de los funcionarios; no pueden eliminar la publicidad de los actos de gobierno; tampoco pueden suprimir la periodicidad de las funciones ni podrían válidamente decidir la eliminación de las elecciones para el futuro.

Y esto es así porque “la democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno... es la única que propone como fundamento del orden político la dignidad del hombre libre” (BURDEAU, 1960) y teniendo muy presente que:

“siempre que un sistema legal incluya los derechos y garantías del constitucionalismo occidental, y existan poderes públicos con la capacidad y disposición de imponer esos derechos y garantías incluso contra otros poderes públicos, el Estado y el orden que él ayuda a implantar y reproducir son democráticos”... “como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada

a la ciudadanía, y esta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático"... "un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía" (O'DONNELL, 1993).

Nuestra democracia tiene un sello de origen que la vincula a la presencia de valores y reglas que están por encima de los cambios coyunturales que puede sufrir la voluntad popular. Señala Sartori que:

"el paso de la unanimidad a las reglas mayoritarias sólo se produce con Locke, y se produce porque con él, el derecho de la mayoría se integra en un sistema constitucional que lo disciplina y lo controla. Nuestras democracias son, en realidad, democracias liberales, y la democracia que practicamos es la democracia liberal" (SARTORI, 2009).

Nuestra democracia es la democracia liberal; que reconoce leyes y derechos que la *gobiernan*. En nuestro caso concreto, reconoce una Constitución, más o menos rígida, y también reconoce tratados internacionales de derechos humanos. Por ello nuestra democracia es mucho mejor que la ateniense, según Sartori, porque allí se temía al disenso; nuestra sociedad valora y civiliza la discusión. En nuestra democracia están presentes las minorías y esa regla no es derogable por la mayoría. Y esto es así porque "únicamente la democracia liberal se estructura sobre la diversidad. Hemos sido nosotros, y no los griegos, los que descubrimos cómo construir un orden político a través de la multiplicidad" (SARTORI, 2009).

Es más, carece de sentido una mayoría sin la presencia de una minoría con posibilidad de ejercicio de su espacio de existencia democrático. La *periodicidad*, complementada necesariamente por la posibilidad efectiva de *alternancia* en el poder, que excluye o que, en cualquier caso, limita – por lo menos- necesariamente a la reelección, es un recurso y una estrategia para asegurar valores democráticos y republicanos y contribuir con su presencia efectiva a la configuración del régimen del Estado donde ella funciona.

El tema que tratamos está relacionado con el acceso al poder; y este esquema, precisamente, tiene particular importancia porque es uno de los componentes esenciales de lo que constituye el régimen propio de un Estado. Régimen que O'Donnell define como "el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan la forma y

los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos (y) estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo” (O’DONNELL, 1986).

La reelección, donde es legalmente viable, es un recurso y una estrategia que puede ser usada, o no, para mantener el poder en el tiempo y contribuir con su presencia efectiva a la configuración del régimen del Estado donde ella funciona.

El alcance de la discusión.

Puestos así los límites y precisados los extremos, podemos afirmar que no es una cuestión de principio fundamental la discusión teórica acerca de si es viable o conveniente una reelección o dos. La sola ponderación del tamaño del mandato pone en evidencia este aserto. Cuando en Argentina en 1994 se decidió incorporar la posibilidad de una reelección al mismo tiempo se redujo el período de función del presidente de seis a cuatro años. La determinación de si la reelección afecta a los principios democráticos es una cuestión de ponderación en el caso concreto.

Parece evidente que sí afecta a la democracia la reelección indefinida e ilimitada; pues se trata de la “contradicción antirrepublicana que significa la reelección continuada” a la que se refiere (SPOTA, 1999). La reiteración de uno, dos o tres mandatos debe analizarse en cada ordenamiento; pues también depende, por ejemplo, del tamaño del período; no es lo mismo dos mandatos de cuatro años que de cinco o seis.

Encontramos también autores que defienden la conveniencia de la reelección. Así se ha sostenido que:

“debe tenerse en cuenta la cuestión de que la reelección de funcionarios, en un sistema democrático con reglas claras y previamente establecidas, podrían incluso otorgar una mayor independencia a los servidores públicos en el que incluso se permitiría una mejor división de poderes” (MONDRAGÓN ALCARAZANO, [s.d]).

Aún, se ha defendido la reelección únicamente por sólo una vez, aunque admitiéndose que sólo es recomendable para países cuya

institucionalidad es fuerte; en cambio, se recomienda sólo con un intervalo de dos períodos para aquellos países cuya institucionalidad es débil, que O'Donnell califica como democracias *de baja intensidad*, y así *evitar componendas* (ZOVATTO, 2011).

Y también hay enemigos extremos que han afirmado que:

“Las turbulencias ocasionadas por el reeleccionismo *sólo se mitigan con el más absoluto anti-reeleccionismo*” ... y eso porque “el reeleccionismo acrecenta su peligrosidad en relación directamente proporcional con el hiperpresidencialismo, para convertirse en una amenaza a todo el sistema democrático” (VANOSSI, 1995).

Entonces sí sostenemos que es indudable que la posibilidad de reelección debe tener un límite razonable para permanecer encuadrados en el marco de la democracia como forma de Estado que hoy concebimos en nuestro mundo pretendidamente libre. Pues mientras se mantenga nuestro régimen presidencial hay que admitir que “a la configuración de un poder tan enorme corresponde la rígida limitación del tiempo de su ejercicio por una misma persona” (ORÍA, 1995). Recordemos que nuestra democracia es libre, salvo para decidir que no lo será –al menos válidamente-.

La *Declaración de Aragón* dictada en el ámbito del III Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, organizado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho y la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México sostuvo:

“La prohibición de reelecciones en los cargos no ejecutivos podría ser revisada a la luz de la conveniencia de cada sistema político; de igual modo ocurre con la determinación respecto a posibilitar una única reelección de cargo ejecutivo en aquellos regímenes donde el mandato es breve” ... “Debe sostenerse la prohibición de reelecciones subsiguientes a una única cuando se trata de cargos ejecutivos porque la permanencia del funcionario es atentatoria contra el régimen democrático y republicano”.

Como en todos los casos, en nuestros países las recomendaciones se dirigen a la necesidad de obtener un grado de equilibrio que nos resulta casi imposible cuando se trata del poder político y de sus límites.

Reelección y derechos humanos.

Se ha sostenido que “en una república las funciones de gobierno se ejercen por períodos breves, siendo ésta una característica del sistema” (LON y MORELLO, 2004). En igual sentido, alguna jurisprudencia ha establecido que “La fuente de la que emana dicha teleología se halla, precisamente, en los principios liminares del sistema republicano de gobierno que tiende a instaurar la periodicidad de los órganos que ejercen el poder”. El Superior Tribunal de la provincia de Córdoba también ha sostenido que “la adopción del principio democrático de alternancia en el mando se postula como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de las personas en la ocupación de cargos gubernativos electivos”.

Insistimos, las normas que limitan la reelección no son necesariamente lesivas de principios constitucionales. Muy por el contrario, dichas normas lo que buscan es preservar el principio republicano de gobierno, de carácter fundamental establecido por nuestra constitución (art. 1 CN).

Suele fundarse la aspiración personal del aspirante a la reelección o a la *re reelección* en lo establecido por el art. 25, inc. “c” del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Y también en el art. 23 p. 1 c) y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, que dice:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:... c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” y “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Consideramos que el fundamento normativo convencional invocado es erróneo, pues surge con evidencia que ninguno de ambos preceptos establece una incompatibilidad con normas que limiten

la reelección o la *re-reelección* de quien ya tuvo oportunidad de ser elegido y ejercer los cargos en una o dos –o más– oportunidades anteriores. Pues cabe la interpretación de que, precisamente, esa limitación es la que posibilita que otros integrantes del espectro electoral también puedan acceder a esas candidaturas de modo efectivo. El fundamento de igualdad material permanece incólume.

Bidart sostiene que:

“habrá que infundir en la conciencia valorativa de muchos sectores de nuestra sociedad la convicción de que las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas” (BIDART CAMPOS, 1996a).

El mismo autor ha expresado que:

“el test de razonabilidad aplicado a la no reelección rinde su resultado cuando, con evidente pragmatismo, nos demuestra que hay razones objetivas para sostener que el desempeño actual de un cargo de origen electivo cabe holgadamente entre las causales admisibles de restricción al derecho de ser elegido” (BIDART CAMPOS, 1996b).

Finalmente, también ha sostenido que:

“cuando cada derecho interno regula el caso de las reelecciones vedadas, hay de por medio razones institucionales que, con objetividad e imparcialidad no están dirigidas a privar arbitrariamente del derecho electoral pasivo a quienes no pueden volver a un cargo ya desempeñado anteriormente, de modo análogo a como asimismo son razones institucionales las que, con espacio posible de alternativa, llevan a adjudicar a los partidos el monopolio de las candidaturas con exclusión de las candidaturas independientes” (BIDART CAMPOS, 1996b).

Las dificultades

Si ingresamos en el ámbito de análisis de la conveniencia o no del instituto de la reelección, en la hipótesis de que esta fuera solamente

una única y siempre que el período fuese corto, queremos marcar algunas dificultades a tener en cuenta para elaborar una posición al respecto a la hora de definir nuestra opción.

Esta ubicación teórica en el plano de la conveniencia política hace que en este análisis rechacemos, en principio, la idea de que es inconstitucional tanto la habilitación como la prohibición de una única reelección, cuando así se dispone en el régimen político o también en el reglamento interno de algún partido político.

Y es en este análisis de conveniencias que pretendemos en este ensayo acercar algunos aportes para la reflexión frente a la decisión de aquel que tiene la posibilidad de determinar en el grado normativo correspondiente, generalmente es el nivel constitucional – pues está estrechamente vinculado al diseño del Estado –, qué es lo que conviene a esa comunidad concreta.

A) *La promoción del personalismo.*

Debemos tener muy presente que los populismos totalitarios que se nos ofrecen en este tiempo, como el partido *catch all* o también denominado *atrapa todo*, emplean un instrumento altamente eficaz que es el constituido por el *personalismo* proyectado, la más de las veces, desde el *presidencialismo*. Se trata de un viejo vicio de nuestros sistemas políticos, presente desde los tiempos de nuestra independencia, y que nos ha traído fuertes retrasos en el plano democrático.

La reelección es un excelente vehículo para conducir hacia el fortalecimiento del personalismo de quien la pretende desde el poder; por eso se la ha calificado de “antirrepublicana sugerencia que en la región reconoce un precedente: la constitución paraguaya que eternizó a Stroessner” (MIDÓN, 2012) y, agregaríamos hoy, las experiencias cubana, venezolana y nicaragüense, que eternizaron a Castro, y a su hermano, y que pretenden eternizar a Chávez y a Ortega.

Cabe recordar también al mexicano Porfirio Díaz, reelecto sucesivamente, mediante reformas constitucionales, por un lapso de 31 años en el siglo XIX; también hubo segundas reelecciones para Fujimori, en Perú, y para Chávez, en Venezuela. El intento de Uribe en Colombia se vio frustrado por la sentencia del Tribunal Constitucional que se lo impidió.

La Corte Constitucional de Colombia, con motivo del referido rechazo del intento de Uribe – en 2010-, ha sostenido que:

“resulta claro que la introducción de la segunda reelección afecta la igualdad en la contienda electoral por la Presidencia de la República, puesto que el incremento progresivo de períodos presidenciales puede conducir a que un líder se auto perpetúe en el poder y potencialmente fortalece un círculo vicioso mediante el cual se permitiría la consolidación de una sola persona en el poder.”

La reelección colabora con el personalismo político, y cuantas más sean, más contribuirán; y de este modo aporta grandemente al *hiperpresidencialismo* que algunos de los países latinoamericanos nos hemos propuesto expresamente – hasta ahora inútilmente- morigerar, como el caso argentino con motivo de la Reforma Constitucional de 1994.

B) Alteración de la igualdad de los competidores.

En las reelecciones, sin duda, el candidato – ya funcionario electo antes –, si bien lo intenta, de hecho no priva a los otros de la posibilidad cierta de candidatearse para el mismo cargo. Lo que ocurre es que esa aspiración correrá en clara desventaja.

“En los sistemas políticos, en los que se suponen todos iguales ‘es justo también que todos participen de él; y una imitación de esto es que los iguales se retiren por turno de sus funciones’. Son palabras de Aristóteles que con tanta sabiduría reflexionó sobre la política. El principio de igualdad, a no ser que se crea en la aristocracia que hace irreemplazables a los dirigentes, obliga a la periodicidad sin continuidad en el ejercicio del poder para permitir que otros iguales participen de él. Esa es la democracia ‘no totalitaria’ que considera a todos aptos para gobernar y además impide los abusos del continuismo” (PÉREZ GUILHOU, 1982).

El candidato a ser reelecto se encuentra en una posición de poder; por eso invoca y proclama su libertad para postularse. No en vano nos recuerda Todorov que “la libertad que reclaman para sí mismos los ricos y los fuertes es una manera de aumentar su poder

en la sociedad” (TODOROV, 2012). Y en tanto y en cuanto normalmente encarna una actitud populista, “prefiere la continuidad al cambio, que es un salto hacia lo desconocido. No es reformador sino conservador” (TODOROV, 2012). En la reelección quien es el fuerte que pretende su derecho a la libertad de postularse es quien está detentando el poder.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, ha sostenido que:

“La violación al principio de igualdad, que permitiría aludir a discriminación o proscripción, se configura cuando a un sujeto se le niega la posibilidad del acceso al cargo hallándose en la misma situación que otros a quienes ello les es permitido” y que “la discriminación o proscripción de un individuo se configura cuando se le prohíbe el acceso a un cargo por razones personales, raciales, ideológicas o religiosas.”

La periodicidad se funda esencialmente en la consideración igualitaria de todos los pretendientes a ejercer la magistratura que se somete a elección. Por esta causa es que, por ejemplo, la Secretaría Administrativa del Mercosur es desempeñada por dos años “estando prohibida la reelección” según el art. 33 del Protocolo Adicional del Tratado de Asunción.

Afirma Alberto Spota que “en el Estado de Derecho el plazo en el mandato, en el ámbito de lo público, hace a la esencia del mandato. Y, debe ser razonablemente breve” (SPOTA, 1994). Por esta razón, la misma igualdad que sustenta el valor del voto de cada ciudadano en el régimen democrático es la que sustenta la igualdad de aspiraciones al desempeño del cargo electivo y para que esa igualdad se realice efectivamente los mandatos deben ser cortos y debe evitarse la reiteración del que ya desempeñó la función.

El elitismo de la conducción partidaria que procura perpetuarse, pone al descubierto la evidente indefensión del sistema democrático porque sólo el partido político democrático es el que puede detener los embates del máximo enemigo hoy al acecho: el partido, que ya mencionamos, *catch all*. Expresado claramente en la política argentina, con poca originalidad – pero con mucha transparencia de enrolamiento -, como el *vamos por todo*.

La *alternancia* empieza adentro del partido político, en su interior, como lo garantiza la Constitución Argentina (art. 38 CN), porque

es allí donde se da la definición que prevalecerá. Es por eso que el conductor que se propone permanecer en el poder más allá de toda regla y normativa que se lo impida, primero procurará excluir toda posibilidad de *alternancia* en el régimen interno del partido al que él mismo pertenece.

Y es por eso que primero debe fortalecerse la *alternancia* en el interior del partido y luego recién será posible fuera de él. La Junta Electoral de la provincia de Mendoza estableció que:

“esta Junta Electoral considera que un Partido político,... tiene pleno derecho, de acuerdo al art. 38 CN y a nuestra normativa constitucional y legal provincial, a establecer limitaciones a las posibilidades de re-reelecciones, a postulaciones, a las candidaturas y a cargos electivos de sus miembros”.

“La ausencia de la posibilidad clara de alternancia es nefasta para el juego democrático. Los partidos hegemónicos terminan instalándose plácidamente en el poder, relajados, dispuestos a hacer la pesada digestión de sus triunfos electorales” (LARIÁ, 2008). Cuando el partido político democrático sacrifica la “*alternancia*” incumple con una de las funciones esenciales que le dan sentido a su existencia y – a la vez- se aparta de los compromisos constitucionales con la participación de las *minorías* y de la *competencia* por los cargos electivos (art. 38 CN).

Debe advertirse que cada vez que se habilite al gobernante en ejercicio a procurar su reelección, éste se propondrá llevar a cabo ese cometido, y se lo fijará como meta desde el mismo día del juramento de su primer mandato. Y todos sus actos de gobierno apuntarán a eso; pues se trata del “acompañante ineludible de los populismos triunfantes” (SPOTA, 1994).

Desiree Salgado demuestra cómo la participación de quien está en el poder afectará necesariamente el principio fundamental, de rango constitucional, de igualdad en la disputa electoral (SALGADO, 2010). Pues, inevitablemente, el gobierno y sus poderes públicos no serán neutrales – pues el candidato es *suyo* -, y empleará su poder económico, aunque de un modo solapado, en favor del aspirante a la reelección. Eso quiere decir que contará con una ventaja superlativa frente a los otros posibles contendientes en la puja electoral. Pues dispondrá de medios muy poderosos que lo colocarán en notable

desigualdad sobre sus competidores eventuales, en la medida en que empleará en su favor los recursos del Estado, y todo lo que se presente a su alcance, ya que “las elecciones siguen ofreciendo una imagen democrática, pero el uso partidista de los recursos del Estado y otras formas de acoso popular sobre los adversarios políticos, reducen al mínimo las posibilidades de una expresión política pluralista” (LARÍA, 2008).

Baste un solo ejemplo. El Gobierno federal argentino, según el proyecto enviado al Congreso Nacional, destinará en su presupuesto para el año 2013 – que es un año *electoral* - un gasto de más de mil quinientos millones de dólares en comunicación y publicidad oficial; podemos decir que ese es el monto que será objeto de *reparto* discrecional mediante contratos de servicios entre las empresas periodísticas, vulgarmente denominadas *los medios*. Una suma sideral imposible de alcanzar – en escenario hipotético alguno -, para sus competidores electorales.

Cada proceso electoral donde se admita la participación de quien está ejerciendo actualmente el cargo que se somete a elección, con mayor intensidad si se trata del Poder Ejecutivo en un sistema presidencialista, convalida una situación de desigualdad objetiva en ventaja de quien detenta esa posición de privilegio en la competencia electoral.

Puede admitirse el argumento de que igual situación de ventaja ocurre cuando no participa el mismo funcionario y sí lo hace un miembro de su mismo partido, en calidad de candidato *oficial*. Es verdad, es inevitable en nuestro sistema de partidos políticos, pero – de todos modos - no es la misma persona. Y el riesgo más grave, ya dijimos en el punto anterior, es el del *personalismo* y en este supuesto, aunque se desplace dentro del mismo partido político, el sujeto será otro distinto y la *alternancia* estará asegurada. Por esta razón, muchas veces, la lucha más enconada del titular del poder, que pretende perpetuarse, es enfocada hacia sus posibles rivales internos del mismo partido.

Nuestro Estado moderno, que ha abandonado la actitud despreciativa del *laissez faire* y que ha suscrito numerosos tratados internacionales de derechos humanos en los que se ha comprometido a llevar adelante las medidas activas de intervención necesarias para poner en vigencia los derechos reconocidos como fundamentales para un nivel adecuado y digno de vida, requiere de gobiernos intervencionistas.

Pues, se ha sostenido con acierto, que “el estado constitucional debe responsabilizarse de que los derechos fundamentales puedan llegar a ser ejercidos realmente por muchos y no sólo por unos pocos privilegiados” (HÄBERLE, 2004). Por esta razón es que aún las escuelas más liberales hoy admiten que “el liberalismo moderno, pues, no se opone ‘en principio’ a la intervención del Estado en la economía sino sólo en ‘casos concretos y particulares’” (GALGANO, 1990).

En el ámbito de este Estado protagonista, que aun en los países pretendidamente más liberales del mundo lo muestra con fuertes medidas de proteccionismo o de subsidio directo a sus empresas, como es el caso de las automotrices asistidas por el gobierno de los Estados Unidos luego de la crisis de 2008 y – en estos días - de los aportes del Estado español a su sistema bancario, la posición del funcionario que aspira a la reelección es aun más ventajosa.

La misma situación se presenta en cada una de las reiteradas condiciones de *emergencia* institucional – sea que fuera real o *autoinfligida* – en que se sumergen nuestras administraciones, que habilitan el ejercicio de facultades excepcionales a través de las normativas *de excepción*; el cuadro de posición dominante y de desigualdad a favor del detentador del poder en la eventual disputa electoral desembocará sin duda alguna a favor de la reelección.

El estado de excepción, que legalmente posibilita el empleo de facultades extraordinarias por parte del Presidente, como ocurre en el caso argentino desde la Ley 25.561 de enero de 2002 – prorrogada su vigencia por otras sucesivamente hasta diciembre de 2013 -, convertía en incompatible a la candidatura de ese mismo Presidente a su reelección.

En este orden, advierte el profesor Leonardelli en la Convención Constituyente de la provincia de San Juan de 1986 que:

“sin lugar a dudas, nosotros nos preguntamos si resulta gravitante en una provincia el Poder Administrador en un resultado electoral; si el titular del Ejecutivo que gestiona su reelección cuenta con medios de presión suficientes para volcar al pueblo ciudadano, e imponer su resultado. Si en un momento de crisis en que la Administración se convierte en una agencia para compensar el desempleo y se burocratiza enormemente la Administración, evidentemente que el titular del Poder Ejecutivo tiene una gravitación decisiva en el pronunciamiento de fuertes franjas del electorado. Es, entonces, donde surgen las aprehensiones

y los debates a este principio de la reelección. Evidentemente, que acá no es una cuestión adversa de fondo, no se la vincula a ningún principio republicano de la periodicidad y de la votación, sino que lo que está en juego es impedir prácticas políticas non sanctas, los tejes y manejes de los gobernadores o la sentencia palaciega que afecta la pureza del pronunciamiento popular” (LEONARDELLI, ob. cit., p. 18).

Resulta claro y evidente que, entonces, cada vez que se habilita la posibilidad de reelección se sacrifica la igualdad de los competidores en beneficio notorio de quien pretende ser reelecto; y con mayor razón si esto ocurre cuando se encuentra ejerciendo facultades extraordinarias por causa de un estado de excepción por emergencia legalmente declarado.

C) Alteración de la transparencia del proceso electoral.

No sólo la notable desigualdad en la cantidad de recursos económicos a favor de quien pretende la reelección altera la puja por el cargo electoral. También el ejercicio de las competencias efectivas que, en forma directa o indirecta – formal o informal -, posee el presidente sobre los órganos administrativos que organizan y verifican la realización del proceso electoral le brindan otro instrumento de desbalance en su favor en la carrera por la reelección.

En Argentina el proceso electoral es llevado a cabo bajo control de la Justicia Electoral, comandada por una Cámara Nacional Electoral. Pero los aspectos organizativos y esencialmente operativos, como la impresión de boletas, su reparto material, la distribución de urnas, de útiles necesarios para el acto electoral, están bajo la ejecución de organismos administrativos dependientes del Ministerio del Interior de la Nación, dirigido por un ministro secretario de la Presidencia de la Nación. Es decir, un empleado del mismo aspirante, eventualmente, a la reelección.

“La perpetuación de las oligarquías partidarias en gran número de partidos que han impedido los cambios renovadores, han obligado a múltiples desmembramientos en minúsculas agrupaciones” (PÉREZ GUILLOU, 2006), por lo que podemos afirmar que la falta de renovación en el partido de gobierno, seguida por la misma carencia en los pertenecientes a la oposición, consolida aún más la desviación del sistema democrático hacia formas fingidas, falseadas, vacías de contenido que sirven únicamente para el sostenimiento

de estructuras que, generalmente, son funcionales a la corrupción institucional sistematizada.

Reflexiones finales

Hoy vivimos la experiencia de gobiernos fuertemente personalistas en varios de los países latinoamericanos, con distintos grados de poder efectivo sobre sus pueblos, pero con un común denominador de adhesión doctrinaria a fórmulas que llevan a proponerse su permanencia efectiva en el poder por todo el tiempo que le sea posible; y si para ello hay que cambiar los marcos normativos con los cuáles accedieron a su mandato, no existen reparos para intentarlo y llevarlo a cabo.

Los instrumentos electorales deben hacerse cargo del análisis de conveniencia que corresponde realizar en cada ordenamiento para resolver cuál es el mecanismo más acomodado a la idiosincrasia de cada uno de nuestros pueblos.

Hecho el estudio profundo de los caminos a tomar, habrá que actuar teniendo presente la recomendación de Loewenstein, que nos recuerda que “la técnica electoral se ha convertido en nuestro tiempo en una verdadera ciencia por propio derecho que exige de igual manera el arte del jurista y del político, del sociólogo y del psicólogo social, del técnico en estadística y del matemático” (LOEWENSTEIN, 1964), corresponde entonces que no se nos escape alguno cualquiera de esos aspectos.

Tampoco debemos dejar de lado la experiencia de México, donde si bien la evolución de los últimos años evidencia una caída de la oposición al principio, podemos considerarlo abanderado en Latinoamérica del *principio de no reelección* consagrado por el movimiento revolucionario de 1910-1917 y establecido en el punto cuarto del Plan de San Luis Potosí; lo que ha llevado a considerar que “el principio de la no reelección se ha percibido, en parte, como base de la estabilidad del régimen y ambos principios se perciben como elementos base para la construcción de la democracia en el país” (FLORES, 2012).

La reelección como método, sobre todo cuando se reitera en su número, se acerca más a la monarquía y a la aristocracia que a la democracia; pues encierra la convicción de una persona líder, o de un grupo esclarecido, y cuya ubicación en la sociedad está por

encima de los demás integrantes de ella. Que sólo esa persona, o de ese grupo, que se considera – y es considerado - superior, puede ser quien conduzca y no otro; ni siquiera del mismo partido. Ese carácter insustituible, providencial, es el que marcó todas las penurias que atrasaron la organización Nacional de Argentina y de muchos de nuestros hermanos latinoamericanos y también las que luego, ya en el siglo XX, dificultaron grandemente su crecimiento.

Notas

1. Este trabajo se ha elaborado sobre la base de nuestra ponencia *Las reelecciones y su límite democrático* presentada ante el III Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, organizado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho y la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 27 a 29 de septiembre de 2012 en Nezahualcóyotl, México.

Referências

- BIDART CAMPOS, G. J. (1996a) La reelección de los gobernadores, la organización del Poder, el federalismo, los derechos humanos, el derecho provincial. *Revista El Derecho*, tomo 160.
- _____. (1996b) Dos aspectos del derecho electoral: activo y pasivo. *Revista del Tribunal Federal Electoral de México*, Vol V, n° 8, 1996. p. 91-100.
- CARBONELL, M. (2007) *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. México: Editorial Porrúa.
- GALGANO, F. (1990) *Las instituciones de la economía capitalista. Sociedad anónima, Estado y clases sociales*. Barcelona: Ariel Derecho.
- GARCIA-PELAYO, M. (1957) *Derecho Constitucional Comparado*. 4ª ed. Corregida. Madrid: Revista do Oriente.
- HÄBERLE, P. (2004) *Palestra Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*. Lima: Asociación Peruana de Derecho Constitucional.
- LACLAU, E. (2012) El constitucionalismo busca mantener el poder conservador. *Diário Perfil*, del 14 de octubre de 2012.
- _____. (2006) La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Nueva sociedad*, Fundación Friederich Ebert, n° 205. Accesible in <<www.nuso.org>>
- LARÍA, A. F. (2012) *Calidad institucional y presidencialismo. Los problemas no resueltos de Argentina*. Madrid: Editorial Trotta.
- _____. (2008) *La religión populista. Una crítica al populismo posmarxista*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MIDÓN, M. A. R. (2012) Las desventuras electorales. *Diario Clarín* del 1 de septiembre.
- MONDRAGÓN ALCARAZ, E. (s.d.) *Modelos de democracia y reelección de funcionarios en México. Cuestiones y Reflexiones Político-Electorales*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- MORALES ANTONIAZZI, M. (2010) ¿La democracia como principio del *ius cons-*

- titutionale commune en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la Justicia Constitucional.* México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- O' DONNELL, G. (1993) Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, n. 128, p. 62-87.
- PÉREZ GUILHOU, D. (2006) Reección presidencial y autoritarismo paternal. *Diario Los Andes*, Mendoza, del 4 de octubre.
- _____. (1982) Partidos Políticos. Desarrollo de las III Jornadas de Derecho Constitucional y Político. Colegio de Abogados Departamento Judicial de La Plata.
- RUIZ FERNANDEZ, J. (2010) *Tratado de Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa.
- SALGADO, E. D. (2010) *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- SPOTA, A. A. (1999) *Evolución político-constitucional en el siglo XX en América Latina*. Buenos Aires: Reprografías.
- TETTAMANTI, A. (2011) Enmienda constitucional y reelección. *Revista La Ley Gran Cuyo*, n° 4, año 16.
- ZOVATTO, D. (2011) La ola reeleccionista en América Latina. *Mundo Electoral*, año 4, n° 12, del 12 de septiembre. Accesible en <[http\mundoelectoral.com/html](http://mundoelectoral.com/html)>.