

**Agustín Grijalva Jiménez\*** (Ecuador)  
**José Luis Castro-Montero\*\*** (Ecuador)

## **Reelección presidencial indefinida y reforma constitucional en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia\*\*\***

### **RESUMEN**

En este artículo analizamos los mecanismos de reforma constitucional a través de los cuales se introdujo la reelección presidencial indefinida en Venezuela (2009), Nicaragua (2009, 2014), Ecuador (2015) y Bolivia (2017). Si bien en el plano formal las constituciones de estos países son rígidas, ya en la realidad, presidentes con amplio respaldo legislativo y jueces constitucionales dependientes del poder ejecutivo debilitaron ostensiblemente esta rigidez. En efecto, maniobras funcionales a los intereses de los presidentes facilitaron la eliminación de los límites constitucionales a la reelección presidencial mediante reformas tramitadas en el legislativo, interpretaciones jurisprudenciales y, en un único caso, a través de referéndum constitucional.

**Palabras clave:** reforma constitucional, reelección presidencial, América Latina.

### **ZUSAMMENFASSUNG**

Der Beitrag analysiert die Mechanismen der Verfassungsreformen, mit deren Hilfe die unbegrenzte Wiederwahl der Präsidenten in Venezuela (2009), Nicaragua (2009, 2014), Ecuador (2015) und Bolivien (2017) eingeführt wurde. Zwar sind die Verfassungen

---

\* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh y doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; juez de la Corte Constitucional del Ecuador. [agustin.grijalva@gmail.com](mailto:agustin.grijalva@gmail.com)

\*\* Magister en Investigación en Derecho de Tilburg University y KU Leuven. Profesor contratado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. [j.l.castromontero1@gmail.com](mailto:j.l.castromontero1@gmail.com)

\*\*\* Este artículo presenta una síntesis de un trabajo más extenso y detallado sobre la reelección presidencial indefinida, desarrollado por los autores con apoyo del Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

der genannten Länder formal inflexibel, tatsächlich wurde ihre formale Eindeutigkeit jedoch von Präsidenten mit breiter parlamentarischer Basis sowie von regierungsabhängigen Verfassungsrichtern spürbar geschwächt. In der Praxis wurde mithilfe von Manövern im Interesse der Präsidenten die in der Verfassung verankerte Begrenzung der Wiederwahl durch parlamentarisch gebilligte Reformen, gerichtliche Interpretationen und, in einem Fall, ein Verfassungsreferendum aufgehoben.

**Schlagwörter:** Verfassungsreform, Wiederwahl des Präsidenten, Lateinamerika.

## ABSTRACT

In this article we analyze the constitutional reform mechanisms through which indefinite presidential re-election was introduced in Venezuela (2009), Nicaragua (2009, 2014), Ecuador (2015) and Bolivia (2017). While the constitutions of these countries are rigid on a formal level, the reality is that presidents with broad legislative backing and constitutional judges dependent on the executive branch ostensibly weakened this rigidity. Indeed, functional maneuvers in the interests of the presidents facilitated the elimination of constitutional limits on presidential re-elections through reforms adopted in the legislature, jurisprudential interpretations and, in one case, through a constitutional referendum.

**Key words:** Constitutional reform, presidential re-election, Latin America.

## Introducción

La reforma de las reglas constitucionales de reelección presidencial es un tema recurrente en la vida política de las democracias latinoamericanas. Durante el siglo XIX e inicios del XX, la experiencia histórica en la región mostró que la manipulación constante de la reelección dio lugar a gobiernos caudillistas o autoritarios.<sup>1</sup> Como consecuencia, desde 1950 hasta 1990, fue frecuente hallar en la mayoría de constituciones latinoamericanas restricciones como la prohibición absoluta de reelección, que imposibilita ejercer la presidencia más de una vez; o limitaciones relativas, como la reelección diferida, que permite a una misma persona volver a postularse a la presidencia luego de uno o más periodos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> John M. Carey, "The reelection debate in Latin America", *Latin American Politics and Society*, núm. 45, 2013, p. 120.

<sup>2</sup> Michael Penfold *et al.*, "Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, núm. 34, 2014, pp. 550-551; Mario Serrafiero, "La reelección presidencial indefinida en América Latina", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 54, 2011, p. 231; Ilka Treminio Sánchez, "Las reformas a la reelección presidencial en América Latina", *Estudios Sociológicos*, núm. 91, 2013, pp. 59-61.

A partir de 1990, en cambio, América Latina experimentó una oleada reeleccionista que flexibilizó significativamente los límites al mandato presidencial.<sup>3</sup> En contra de la tradición restrictiva de reelección,<sup>4</sup> un gran número de países estableció la reelección inmediata, lo que posibilita que una persona ejerza la presidencia por dos mandatos consecutivos, e incluso, a partir de 2009, en Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, se introdujo la reelección indefinida, un esquema institucional que permite que una misma persona se postule a la presidencia sin restricciones.<sup>5</sup>

En este artículo analizamos los mecanismos de cambio constitucional a través de los cuales se introdujo la reelección presidencial indefinida durante la última década. En Venezuela, la enmienda de 2009 fue sometida a referéndum luego de ser aprobada por la asamblea legislativa. En Nicaragua (2014) y Ecuador (2015), la reforma y la enmienda, respectivamente, fueron aprobadas por el Legislativo, sin referéndum. En Nicaragua (2009) y Bolivia (2017), el cambio constitucional no se produjo a través de los procedimientos de reforma estipulados en la constitución, sino por medio de la interpretación jurisprudencial. En estos dos últimos casos, los jueces modificaron la constitución mediante sentencias de dudosa juridicidad en las que se declaró la inaplicabilidad de disposiciones constitucionales expresas.<sup>6</sup>

A partir del análisis comparado concluimos que si bien las constituciones de estos cuatro países han adoptado procedimientos de reforma agravados –que en ciertos casos requieren mayorías legislativas calificadas o ratificación mediante referéndum–, la rigidez y supremacía constitucional pueden verse seriamente debilitadas en contextos de presidentes con amplio respaldo legislativo, sumados a una justicia constitucional con escasa independencia frente al poder ejecutivo. A diferencia de los estudios tradicionales, destacamos que factores como el poder político-legislativo del presidente y la independencia judicial son dos variables clave para explicar la flexibilidad de las constituciones en la región.

El artículo se organiza de la siguiente manera: la primera sección establece un marco conceptual sobre el cambio constitucional, en la segunda sección caracterizamos la reelección presidencial indefinida; las siguientes secciones exploran los casos nacionales en orden cronológico, es decir, los casos venezolano, nicaragüense,

---

<sup>3</sup> Javier Corrales y Michael Penfold, “Manipulating term limits in Latin America”, *Journal of Democracy*, núm. 25, 2014, p. 161.

<sup>4</sup> Vale notar que, a pesar de que la mayoría de países adoptaron reglas restrictivas de reelección, entre 1949 y 1987, la Argentina de Perón, el Paraguay de Stroessner o la República Dominicana de Balaguer adoptaron la reelección presidencial indefinida, lo que dio vía libre para que el presidente pueda reelegirse a voluntad.

<sup>5</sup> Serrafiero, *op. cit.*, 2011, p. 233.

<sup>6</sup> Roberto Viciano y Gabriel Moreno, “Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las cortes constitucionales”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 22, p. 166; Agustín Grijalva y José Luis Castro, “Reelección presidencial indefinida y justicia (in) constitucional en América Latina” (manuscrito inédito).

ecuatoriano y boliviano; la séptima sección destaca los hallazgos en clave comparada; en la sección final se presentan las conclusiones.

## 1. Los mecanismos de cambio constitucional

La literatura ha identificado al menos siete formas de cambio constitucional.<sup>7</sup> En este estudio examinamos específicamente las dos formas a través de las cuales se adoptó la reelección indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, es decir, el *cambio por promulgación* –por ejemplo, a través de enmiendas o reformas a la constitución– y el *cambio por interpretación* –mediante el pronunciamiento del órgano judicial competente para realizar control de constitucionalidad–.<sup>8</sup>

Sobre el *cambio por promulgación*, genéricamente denominado enmienda o reforma constitucional, debemos señalar que las constituciones contienen normas rígidas, cuyas disposiciones (en el caso de las constituciones escritas) son estables. El procedimiento establecido para la reforma se encuentra previsto en el mismo texto constitucional y generalmente prevé requisitos y trámites más complejos que aquellos previstos para la modificación de las demás normas jurídicas.<sup>9</sup> En algunos casos, las constituciones contienen cláusulas intangibles o pétreas, es decir, disposiciones que por su valor intrínseco para la estructura de un Estado democrático o los derechos fundamentales no pueden ser objeto de reforma bajo ninguna circunstancia.<sup>10</sup> En otros, las constituciones establecen requisitos como mayorías legislativas calificadas o ratificación mediante referéndum, para la tramitación de una reforma o enmienda.<sup>11</sup>

Desde una perspectiva funcional, el cambio constitucional por promulgación, llámese reforma o enmienda, compatibiliza el texto constitucional con la realidad social, corrige problemas institucionales y asegura la continuidad jurídica de la constitución.<sup>12</sup> Evidentemente, las reformas constitucionales deben respetar ciertos límites formales, atinentes a su procedimiento y tramitación, y materiales, es decir,

---

<sup>7</sup> Richard Albert y Carlos Bernal, *Cambio constitucional informal*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2017, pp. 9-10.

<sup>8</sup> Tom Ginsburg, *Comparative Constitutional Design*, New York, Cambridge University Press, 2012, pp. 7-8.

<sup>9</sup> Richard Albert, “The structure of constitutional amendment rules”, *Wake Forest Law Review*, núm. 49, 2014, p. 913.

<sup>10</sup> Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 21.

<sup>11</sup> Jorge Benavides, “Los procedimientos de reforma en algunas constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución ecuatoriana de 2008”, *Estudios Constitucionales*, núm. 16, 2018, pp. 61-63.

<sup>12</sup> Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 83.

relativos al objeto mismo de reforma. Estos límites pueden ser internos, si se establecen en la propia constitución, o externos, si lo hacen en la normatividad internacional; expresos, si se establecen de manera manifiesta en la constitución, o implícitos, si es necesario que se deduzcan indirectamente a través de interpretaciones.<sup>13</sup>

Las constituciones escritas, como la generalidad de disposiciones de orden jurídico, están sujetas a reformas a través de distintos mecanismos que no necesariamente implican alteraciones en sus textos. El *cambio por interpretación* jurisprudencial es uno de los mecanismos que permite reconfigurar el sentido y alcance de una disposición constitucional, sin necesidad de modificar el texto literal de la constitución.<sup>14</sup> En efecto, el cambio constitucional por interpretación alude precisamente a la atribución del sentido o significado realizada por órganos jurisdiccionales con competencia para interpretar la constitución y declarar la inconstitucionalidad de normas infraconstitucionales.<sup>15</sup>

Como adelantamos, en este estudio nos enfocamos en los mecanismos a través de los cuales se introdujo la reelección presidencial indefinida, es decir, el cambio por promulgación en los casos de Venezuela (2009), Nicaragua (2014) y Ecuador (2015), y el cambio por interpretación en los casos de Nicaragua (2009) y Bolivia (2017). Sin embargo, antes de analizar los casos nacionales, caracterizamos la reelección presidencial indefinida, diferenciándola de otros esquemas de reelección.

## 2. Los esquemas de reelección presidencial

Existen varias fórmulas institucionales que resuelven la continuidad del presidente en el cargo. Estas fórmulas se clasifican a partir del nivel de permisividad que cada tipo de reelección otorga al presidente en ejercicio del cargo para optar por la reelección.<sup>16</sup>

La prohibición de reelección, ubicada en el extremo antireeleccionista, imposibilita absolutamente que una persona ejerza la presidencia más de una vez.<sup>17</sup>

Le sigue la reelección diferida que impide que el presidente de turno pueda postularse para un segundo mandato consecutivo. La reelección diferida varía en función

---

<sup>13</sup> Richard Albert, “Nonconstitutional amendments”, *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, núm. 22, 2009, p. 7.

<sup>14</sup> Richard Albert, “How unwritten constitutional norms change written constitutions”, *Dublin University Law Journal*, núm. 38, 2015, p. 387.

<sup>15</sup> Albert y Bernal, *op. cit.*, 2011.

<sup>16</sup> Serrafiero, *op. cit.*, 2011, p. 233.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el artículo 229 de la Constitución de la República de Paraguay de 1992 establecía: “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso”, o el artículo 197 de la Constitución Política de Colombia que, hasta 2005, indicaba: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia”.

de la condición que establece el número de periodos o años que deben transcurrir antes de que un candidato pueda volver a postularse.<sup>18</sup> La reelección diferida puede ser abierta, si no limita el número de mandatos no consecutivos permitidos, o cerrada, si condiciona expresamente el número de mandatos no consecutivos durante los cuales una misma persona puede ejercer la presidencia.<sup>19</sup>

La reelección inmediata, en cambio, es más permisiva, pues autoriza al presidente en ejercicio a presentarse de manera continua a la reelección, aunque por un número acotado de mandatos –generalmente dos–.<sup>20</sup>

En el extremo reeleccionista, la reelección indefinida permite que la misma persona sea reelegida a perpetuidad.<sup>21</sup> Al contrario de todas las otras fórmulas que resuelven la continuidad del presidente, la reelección indefinida elimina las restricciones temporales al ejercicio del poder político del presidente, e incluso puede llegar a anular el principio de alternancia que caracteriza a un gobierno presidencial y democrático, al permitir que una misma persona ejerza la presidencia por periodos de tiempo indeterminados.<sup>22</sup>

Hay quienes advierten que la reelección indefinida debilita la competencia electoral, mina la división de poderes, reduce el respeto del presidente hacia las libertades y los derechos, erosiona la democracia y, consecuentemente, propicia la transición hacia el autoritarismo.<sup>23</sup> Justamente por ello, los mecanismos a través de los cuales se introdujo la reelección indefinida del presidente en las constituciones nacionales han sido objeto de múltiples debates y controversias.<sup>24</sup> A continuación, exploramos cómo operaron estos mecanismos en cada país.

---

<sup>18</sup> La Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 205, indicaba que “el mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección, debe haber transcurrido un periodo presidencial”; absteniéndose de indicar el número máximo de periodos no consecutivos durante los cuales una persona podía ser reelegida.

<sup>19</sup> Tom Ginsburg, James Melton y Zachary Elkins, “On the evasion of executive term limits”, *William and Mary Law Review*, núm. 52, 2010, p. 1833.

<sup>20</sup> Por ejemplo, la reforma de 1994 de la Constitución de la nación Argentina, en su artículo 90, establece que “el Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo”.

<sup>21</sup> La enmienda de 2009 a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en el artículo 230 indica: “el periodo presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”.

<sup>22</sup> Allan R. Brewer, “Venezuela 2009 referendum on continuous reelection: Constitutional implications”, *Columbia Academic Commons*, 2011; “El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, núm. 117, 2009, pp. 205-211; Carlos Bernal *et al.*, *Reelección indefinida vs. democracia constitucional. Sobre los límites al poder de reforma constitucional en el Ecuador*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2015, p. 17.

<sup>23</sup> Mario Serrafiero, *op. cit.*, 2011, p. 235; Agustín Grijalva y José Luis Castro, “La reelección presidencial indefinida en perspectiva comparada” (manuscrito inédito).

<sup>24</sup> Mila Versteeg *et al.*, “The law and politics of presidential term limit evasion”, *Columbia Law Review* (artículo aceptado para publicación en 2020), p. 11.

### 3. Venezuela, 2009: enmienda constitucional y referéndum

#### 3.1. Procedimientos de reforma de la Constitución venezolana

La Constitución venezolana de 1999 consagra un sistema de reforma escalonado que se estructura a partir de tres mecanismos: la enmienda, la reforma (parcial) y la asamblea constituyente (reforma total).<sup>25</sup> La tabla 1 resume el objeto, los límites, la iniciativa, el trámite y la aprobación de los tres mecanismos de cambio constitucional. En esta sección analizamos exclusivamente la enmienda, dado que este fue el mecanismo empleado para introducir la reelección indefinida en 2009.

En comparación con la reforma y la asamblea constituyente, la enmienda es un mecanismo más flexible de cambio constitucional. Los umbrales requeridos en la Asamblea Nacional para la iniciativa, así como el trámite en dos discusiones y aprobación en sede legislativa, son menos gravosos que aquellos previstos para la reforma parcial y la asamblea constituyente.

**Tabla 1. Procedimientos de reforma de la Constitución venezolana de 1999**

	Enmienda	Reforma	Asamblea Constituyente
Objeto	Adición o modificación de varios artículos	Revisión parcial y sustitución de uno o varios artículos de la Constitución	Transformar el Estado, establecer un nuevo orden jurídico y redactar una nueva Constitución
Límite	No puede alterar la estructura fundamental de la Constitución	No puede alterar la estructura, ni los principios de la Constitución	Sin límite proveniente de poderes constituidos
Iniciativa	a. 15% ciudadanos, b. 30% de integrantes de la Asamblea Nacional (AN), o c. presidente	a. 15% de ciudadanos, b. mayoría (simple) de integrantes de la AN, o c. presidente	a. Presidente, b. mayoría calificada (2/3) de los integrantes de la AN, o c. 15% de ciudadanos
Trámite	Mismo procedimiento de formación de las leyes (dos discusiones en la AN en dos días distintos)	3 discusiones (por título o capítulo y por artículo) hasta en dos años	N/A
Aprobación legislativa	Mayoría (simple) de integrantes de la AN	Mayoría calificada (2/3) de los integrantes de la AN	N/A
Aprobación popular	Poder electoral somete a referéndum y se aprueba por mayoría simple	Poder electoral somete a referéndum y se aprueba por mayoría simple	Mayoría simple

Fuente: Elaboración propia.

<sup>25</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 342 y ss.

A pesar de su flexibilidad relativa frente a otros mecanismos de cambio constitucional, la enmienda requiere el consenso de varios actores políticos. Según el artículo 341 de la Constitución, la iniciativa de enmienda puede partir del 15 % de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral, del 30 % de los integrantes de la Asamblea Nacional o del presidente. Si la iniciativa proviene del Legislativo, la enmienda debe aprobarse con la votación de la mayoría simple de los integrantes, siguiendo el procedimiento de formación de leyes consagrado en los artículos 207 y siguientes de la Constitución. Una vez aprobada en sede legislativa, la enmienda requiere la ratificación popular en referéndum.

### 3.2. La enmienda de 2009

Por pedido expreso del Ejecutivo, la enmienda que instauró la reelección indefinida se tramitó por vía legislativa.<sup>26</sup> A finales de noviembre de 2008, durante una alocución transmitida en cadena nacional, Hugo Chávez manifestó: “Yo les doy mi autorización al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y al pueblo venezolano para que inicien el debate y las acciones para lograr la enmienda constitucional y la reelección como presidente de la República”.<sup>27</sup> Chávez también dejó claro que la enmienda debía tramitarse y aprobarse de manera inmediata: “Solo les voy a pedir algo primero, si es que lo vamos a hacer es para ganar la enmienda constitucional y ganar de manera abrumadora por nocaut y, en segundo lugar, si lo vamos a hacer, hagámoslo rápido, yo de verdad no quisiera pasar el año 2009 discutiendo”.<sup>28</sup>

El pedido de Chávez tuvo eco inmediato en el Legislativo, en donde su partido, el PSUV, sumado a otros aliados políticos, ejercía un control casi hegemónico del 98 % de escaños. Cilia Flores, congresista por el PSUV y presidenta de la Asamblea Nacional, presentó la propuesta de enmienda el 9 de diciembre de 2008. Diez días más tarde, el proyecto que originalmente preveía ampliar la reelección únicamente para el presidente fue aprobado en primera discusión con una abrumadora mayoría de 141 de un total de 167 votos.<sup>29</sup>

A inicios de 2009, Chávez planteó que la reelección indefinida debía ampliarse para todos los cargos de elección popular como gobernadores, alcaldes y legisladores.<sup>30</sup> Esta propuesta surgió como una respuesta política a resquebrajamiento en el

---

<sup>26</sup> A pesar de haber iniciado la recolección de firmas por parte de la ciudadanía, la urgencia de la enmienda obligó al PSUV a tramitarla en sede legislativa.

<sup>27</sup> Maye Primera, “Chávez reabre el proceso para su reelección indefinida”, *El País*, 1 de diciembre de 2008.

<sup>28</sup> “Chávez: hoy comienza la campaña por la enmienda constitucional”. Portal del PSUV, 2008.

<sup>29</sup> Proyecto de Enmienda al artículo 230 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Microjuris.com, 2008.

<sup>30</sup> Maye Primera, “Luz verde a la reforma constitucional para la reelección indefinida de Chávez”, *El País*, 15 de enero de 2009.



interior del PSUV<sup>31</sup> y también a la derrota electoral del chavismo en gobernaciones como Carabobo, Miranda, Nueva Esparta, Táchira y Zulia, y de importantes centros urbanos como Sucre, durante las elecciones seccionales de 2008. La Asamblea Nacional acogió la propuesta y con 146 de 167 votos aprobó el texto de la pregunta que sería sometida al referéndum.

El 16 de enero de 2009, el texto de la pregunta fue remitido al Consejo Nacional Electoral y ese mismo día se anunció que el referéndum ratificatorio se celebraría el 15 de febrero. La enmienda fue finalmente aprobada con el 54,8 % de votos por el sí y el 45,7 % por el no, un resultado holgado que no había sido previsto por los encuestadores locales.<sup>32</sup>

### 3.3. Hugo Chávez: respaldo legislativo y ausencia de controles horizontales

El dominio de Chávez sobre su partido y la falta de controles por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y del Consejo Nacional Electoral (CNE) determinaron la aprobación de la enmienda en un contexto de poco debate y en menos de dos meses. Como señalamos, la Constitución venezolana establece niveles de consenso moderados entre los legisladores para tramitar la enmienda –el 30 % de legisladores para la iniciativa y la mayoría simple para la aprobación–. En contextos multipartidistas, con coaliciones partidarias inestables, estos umbrales suponen obstáculos difíciles de superar. Sin embargo, el dominio del PSUV en el Legislativo venezolano garantizó la aprobación de la enmienda sin problemas.

El TSJ fue otro actor que viabilizó la tramitación de la reforma constitucional. A finales de 2008, la Sala Constitucional del TSJ conoció una acción de interpretación en la que se pronunció sobre dos cuestiones.<sup>33</sup> En primer lugar, la Sala debió resolver si el procedimiento de enmienda se encontraba sujeto a la restricción establecida en el artículo 345 de la Constitución que indica “que la iniciativa de reforma constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo periodo constitucional a la Asamblea Nacional”.<sup>34</sup> En segundo lugar, si podía enmendarse la Constitución para adoptar la reelección indefinida, sin afectar el principio constitucional de alternancia democrática.

En torno a la primera cuestión, recordemos que, en 2007, Hugo Chávez tramitó una propuesta de reforma constitucional que buscaba introducir la reelección

---

<sup>31</sup> Durante las elecciones de resquebrajamiento interno del PSUV, que ocasionó la separación de partidos con fuerzas marginales como Patria Para Todos o el Partido Comunista de Venezuela de la coalición chavista.

<sup>32</sup> Resultados del referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional.

<sup>33</sup> Sentencia 0053 de 2009, caso: Interpretación respecto del contenido y alcance de los artículos 340, 6 y 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>34</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 345.

presidencial indefinida. Dicha propuesta fue rechazada mediante referéndum constitucional. A pesar de ello, la Sala estimó que la propuesta de enmienda no contravenía lo establecido en el artículo 345 de la Constitución y que era procedente que se consultara a los venezolanos por segunda ocasión en un mismo mandato sobre la instauración de la reelección indefinida.

Sobre la segunda interrogante, el TSJ afirmó que la reelección indefinida no suponía vulneración alguna al principio de alternancia, siempre y cuando se garantizaran elecciones periódicas. Este argumento evidencia una lógica equívoca, al confundir el carácter alternativo –es decir, el ejercicio de un cargo por personas distintas– con el carácter electivo de un gobierno democrático que se traduce en una designación fruto de una elección popular.

El CNE, presidido por Tibisay Lucena, también fue un actor clave durante la tramitación de la enmienda. El ente electoral facilitó la convocatoria del proceso y prácticamente no ejerció controles sobre la campaña electoral, mayormente dominada por el oficialismo y difundida a través de medios de comunicación nacional como Venezolana de Televisión, Tves y Globovisión.<sup>35</sup> Al contrario de lo sucedido durante la consulta popular sobre la reforma tramitada en 2007, el CNE decidió no financiar las campañas por el sí y el no con asignaciones públicas. Esta limitación supuso serias restricciones financieras para los partidos de oposición.<sup>36</sup>

La campaña mediática del oficialismo tuvo un efecto directo en el electorado. A mediados de febrero de 2009, el chavismo obtuvo un triunfo “vital para la revolución” que había buscado insistentemente desde 2007. La presteza en la tramitación de la enmienda, así como la ausencia de controles electorales en la campaña del oficialismo evidenciaron la desinstitucionalización de un sistema político confeccionado a la medida de la voluntad del Ejecutivo. El triunfo de la reelección indefinida constituyó el pináculo del chavismo. Sin restricciones para su reelección, Chávez venció nuevamente en las elecciones de 2012 y murió como presidente electo en marzo de 2013.

## **4. Nicaragua: primero interpretación (2009) y luego promulgación (2014)**

### **4.1. Procedimientos de reforma de la Constitución nicaragüense**

La Constitución nicaragüense establece la posibilidad de reforma parcial o total.<sup>37</sup> En el caso de la reforma total, la iniciativa corresponde a la mayoría absoluta (mitad más uno) de los diputados de la Asamblea Nacional (AN). La reforma parcial, en

---

<sup>35</sup> Michael Penfold, “La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 30, 2010, pp. 21-40.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>37</sup> Constitución Política de Nicaragua, artículos 192 y ss.

**Tabla 2. Procedimientos de reforma de la Constitución nicaragüense de 1987**

	Reforma parcial	Reforma total
Objeto	Modificación de uno o varios artículos	Modificación completa de la Constitución
Iniciativa	a) Presidente o b) 1/3 de los diputados de la AN	Mitad más uno de los diputados de la AN
Trámite	Discusión en dos legislaturas en la AN	Discusión en dos legislaturas y convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente
Aprobación	60 % de los miembros de la AN	N/A

**Fuente:** Elaboración propia.

cambio, requiere la iniciativa del presidente de la República o de un tercio de los diputados de la AN. En ambos casos, el proyecto de reforma debe ser tramitado por una comisión especial de la AN, en un plazo no mayor a 60 días y aprobado con el voto favorable del 60 % de los diputados en dos legislaturas.<sup>38</sup> Como resumimos en la tabla 2, luego de su aprobación, la reforma parcial debe ser promulgada por el presidente de la República, sin lugar a veto. Precisamente, la reforma parcial fue el mecanismo utilizado para introducir la reelección indefinida.

Desde una perspectiva procedimental, el trámite de la reforma parcial configura un escenario institucional que permite realizar modificaciones a la Constitución con relativa flexibilidad en contextos de gobiernos unificados.<sup>39</sup> Según el diseño constitucional, la AN es el único jugador con poder de veto sobre la iniciativa de reforma proveniente del Ejecutivo, de tal modo que un gobierno de mayoría, con alta disciplina partidista, no tendría mayores problemas en alterar el *statu quo* constitucional. De hecho, las seis reformas parciales realizadas a la Constitución de 1987-1990, 1995, 2000, 2004, 2005 y 2014 fueron aprobadas durante el mandato de presidentes cuyo partido político logró más del 50 % de escaños en el Legislativo.

Al contrario, en los gobiernos divididos, como el de Arnoldo Alemán (1997-2002), que contó con el 47 % de escaños en el Legislativo, y el segundo mandato de Daniel Ortega (2006-2010), que logró el 41 % de escaños, los intentos de reformas parciales a la Constitución por vía legislativa no prosperaron.

#### 4.2. La Sentencia 509 de 2009

En 2009, Daniel Ortega era un presidente minoritario. La falta de apoyo legislativo llevó a Ortega a buscar apoyos extraparlamentarios. La vía judicial, en un contexto

<sup>38</sup> Cada legislatura comienza el 10 de enero y termina el 15 de diciembre del año en curso.

<sup>39</sup> Es decir, aquel en el cual el partido del presidente controla la mayoría de escaños legislativos.

en el que los propios jueces constitucionales profesaban sin tapujos su ideología afín al sandinismo, se presentó como un camino idóneo para eliminar los límites constitucionales a la reelección, sin tener que activar procedimientos de reforma parcial o total a la Constitución.<sup>40</sup> A partir de una interpretación muy similar a aquella dictada por la Sala IV en Costa Rica en 2003, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de Nicaragua declaró inaplicables las reglas expresas de la Constitución que limitaban la reelección de Ortega y otros varios líderes sandinistas locales.<sup>41</sup> Esta sentencia le abrió las puertas a Ortega para convertirse en el primer presidente reelecto en Nicaragua desde el retorno a la democracia en 1985.

### 4.3. La reforma de 2014

A finales de 2013, Daniel Ortega ordenó la tramitación de un extenso proyecto de reforma parcial que incluía la modificación de los artículos 147 y 178 de la Constitución, que establecían la reelección diferida para el presidente y otras autoridades de elección popular. Vale notar que la inaplicabilidad de ambos artículos había sido declarada por la CSJ en 2009.<sup>42</sup> El proyecto de reforma fue tramitado y aprobado en dos meses debido a que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el partido de gobierno, controlaba aproximadamente el 69 % de escaños en la AN –más del 60 % necesario para tramitar y aprobar la reforma parcial–.

El 1 de noviembre de 2013, 63 diputados del FSLN firmaron la aprobación de la propuesta de reforma. Inmediatamente, varias organizaciones afines al sandinismo manifestaron su respaldo a la propuesta, mientras que otros tantos sectores alertaron sobre un posible tránsito al autoritarismo orquestado por el sandinismo. A mediados de febrero de 2014, la reforma parcial que incluyó la eliminación de los límites a la reelección entró en vigencia.

En suma, a pesar de que la reelección indefinida ya había sido instituida vía interpretación, Ortega buscó una nueva reforma parcial que confirmara definitivamente la reelección indefinida. En 2014, ya como presidente mayoritario y popular, Ortega no dudó en activar el procedimiento de reforma de la Constitución en la arena parlamentaria. El hecho de contar con una mayoría legislativa garantizó la aprobación de la reforma en los términos establecidos por el Ejecutivo. En 2017, Ortega fue reelecto para su cuarto mandato presidencial; el tercero de manera consecutiva. De finalizar su periodo en 2022, Ortega habrá ejercido la presidencia por más de 20 años.

---

<sup>40</sup> Elena Martínez Barahona y Amelia Brenes Barahona, “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*, núm. 38, 2012, p. 111; “Cortes supremas y candidaturas presidenciales en Centroamérica”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 158, 2012, p. 167.

<sup>41</sup> Sala Constitucional, Sentencia 504-2009.

<sup>42</sup> Aunque ambos artículos habían sido previamente declarados como inaplicables por la CSJ, el texto constitucional permanecía inalterado, lo que generaba dudas frente a la posibilidad de reelección inmediata o indefinida.

## 5. Ecuador, 2015: enmienda constitucional sin referéndum

### 5.1. Procedimientos de reforma de la Constitución ecuatoriana

La Constitución ecuatoriana de 2008 contempla tres procedimientos de reforma constitucional: la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente que debe ser activada para una reforma total. La tabla 3 recoge las características principales de estos tres mecanismos. En particular, analizaremos el procedimiento de la enmienda, mecanismo utilizado por el entonces presidente Rafael Correa para introducir la reelección indefinida.

**Tabla 3. Procedimientos de reforma de la Constitución ecuatoriana**

	Enmienda	Reforma parcial	Asamblea Constituyente
Objeto	Alteración de uno o varios artículos de la Constitución	Alteración de uno o varios artículos de la Constitución	Redacción de una nueva Constitución
Iniciativa	a. Presidente, b. 8 % de personas o c. 1/3 de miembros de AN	a. Presidente, b. 1 % de personas o c. mayoría simple de miembros de AN	a. Presidente, b. 2/3 de miembros de la AN, c. 12 % de personas
Trámite	En caso de iniciativa de la AN, será tramitado en dos debates (el segundo debate se realizará en los 30 días siguientes al año de realizado el primero)	Dos debates en la AN (el segundo debate se realizará al menos 90 días después del primero)	N/A
Límites	No puede alterar la estructura fundamental de la Constitución, ni los elementos constitutivos del Estado, no puede establecer restricciones a derechos y garantías jurisdiccionales ni puede modificar el procedimiento de reforma constitucional	No puede establecer restricciones a derechos y garantías jurisdiccionales ni puede modificar el procedimiento de reforma constitucional	N/A
Aprobación	a. Referéndum constitucional (mayoría simple) en caso de iniciativa del presidente o ciudadana o b. 2/3 de miembros de la AN en caso de iniciativa de la AN	Referéndum constitucional (mayoría simple)	Referéndum constitucional (mayoría simple)

Fuente: Elaboración propia.

Conforme al artículo 441 de la Constitución ecuatoriana, un tercio de asambleístas puede proponer una enmienda constitucional, aunque no su estructura fundamental ni los elementos constitutivos del Estado, ni puede poner restricciones a derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional.<sup>43</sup> Luego, de acuerdo con el mismo artículo, se procede al primer debate; debe pasar un año y treinta días para que se realice el segundo debate en el Parlamento. La aprobación de la enmienda requiere dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional (AN) para su aprobación.<sup>44</sup> Si se compara con la reforma parcial, la enmienda tramitada por vía legislativa es la menos gravosa para modificar el texto de la Constitución.

## 5.2. El dictamen de la Corte Constitucional

La Constitución ecuatoriana exige que la Corte Constitucional califique la vía a través de la cual debe tramitarse una propuesta de reforma. A mediados de 2014, Gabriela Rivadeneira, entonces presidenta de la Asamblea Nacional y una de las principales dirigentes de Alianza País –el partido del gobierno de Rafael Correa– presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de enmienda a la Constitución que incluía, entre otros asuntos, la reelección indefinida.

La Corte Constitucional no dudó en legitimar el procedimiento más flexible de cambio constitucional: la enmienda por vía legislativa.<sup>45</sup> La tesis central de la Corte, replicando la posición del Ejecutivo, fue que la reelección indefinida no restringía, sino que ampliaba derechos constitucionales, en tanto admitía que los electores eligieran libremente, sin limitaciones, y permitía a quien ejercía un cargo de elección popular volver a presentarse como candidato sin restricción temporal alguna.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> El problema respecto de estas limitaciones es que la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional no ha definido con claridad lo que debe entenderse por estructura fundamental de la Constitución. Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional en torno a los elementos constitutivos del Estado ha sido vacilante. Por ejemplo, en una misma decisión –el dictamen 001-14-DRC-CC–, la Corte señaló, por un lado, que los elementos constitutivos del Estado se encuentran recogidos únicamente en los artículos 1 al 9 de la Constitución y, por otro, que existen elementos constitutivos que pueden ser deducidos mediante interpretaciones de otras disposiciones constitucionales, ajenas a los artículos citados.

<sup>44</sup> En contraste, según el artículo 442 de la Constitución ecuatoriana, si la reforma no supone restricción de derechos y garantías constitucionales, ni modifica el procedimiento de reforma constitucional, pero altera la estructura fundamental o el carácter o los elementos constitutivos del Estado, debe ser tramitada primero en la Asamblea y luego sometida a referéndum.

<sup>45</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 001-14-DRC-CC, dictado dentro del caso 0001-14-RC, 2014.

<sup>46</sup> José Luis Castro, “Judicial politics in unconsolidated democracies: An empirical analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008-2016)”, *Justice System Journal*, vol. 38, 2017, p. 382.

El ejercicio altamente discrecional del poder de la Corte Constitucional para determinar la vía de reforma volvió, a conveniencia, más flexible el trámite de enmienda de la propia Constitución, incluso cuando buena parte de la opinión pública exigió que la reforma constitucional para la reelección indefinida fuera sometida a referéndum. Estos sectores manifestaron que la reelección indefinida sí implicaba restricción de derechos constitucionales y alteraba estructuralmente la organización del poder estatal.<sup>47</sup> En consecuencia, desde esta posición, la reelección indefinida solo podía ser introducida mediante el procedimiento de reforma parcial, que necesariamente requería la aprobación definitiva vía referéndum.

### 5.3. La enmienda con aprobación legislativa y sin referéndum

En esta adaptación del procedimiento de enmienda constitucional a las necesidades del gobierno también jugó un importante rol la mayoría legislativa del partido de gobierno. A la época, el partido de Correa controlaba 100 de 137 escaños legislativos.<sup>48</sup> Aunque el trámite de la enmienda constitucional requiere el intervalo de un año y una mayoría calificada de dos tercios para su aprobación, fue relativamente fácil para un gobierno mayoritario como el de Correa impulsar e introducir la enmienda de la reelección indefinida. En efecto, en diciembre de 2015, la enmienda reeleccionista fue aprobada con el voto favorable de los legisladores correístas.

Debemos notar también las limitaciones institucionales a la deliberación legislativa presentes en el caso ecuatoriano. Conforme a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las votaciones pueden hacerse por bloques de artículos, títulos, capítulos o secciones; incluso, se puede mocionar la aprobación del texto íntegro de una ley, sin requerir la aprobación artículo por artículo de la misma.<sup>49</sup> Este procedimiento, sin duda, facilitó mantener la disciplina de un bloque legislativo, al no permitir las disidencias parciales.<sup>50</sup>

Ante la incertidumbre electoral, la crisis económica y el desgaste de su popularidad, Correa introdujo una disposición transitoria para aplicar, paradójicamente, la reelección indefinida de forma diferida por una sola vez. Esto significaba que Correa podía reelegirse sin limitaciones a partir de las elecciones generales de 2021.

---

<sup>47</sup> Agencia AFP, “Correa defiende reelección indefinida en Ecuador y desafía a opositores”, *El Comercio*, 4 de noviembre de 2014.

<sup>48</sup> Santiago Basabe y Julián Martínez, “Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... Con elecciones”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 34, 2014, p. 147.

<sup>49</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Registro Oficial 642 de 27 de julio de 2009, artículo 61.

<sup>50</sup> De hecho, más de tres años después, con notable tardanza y ya bajo el gobierno de Lenín Moreno, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las enmiendas debido a esta votación en bloque que no permite el debate parlamentario (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 018-18-SIN-CC, dictada dentro de los casos 0099-15-IN y otros, 2018).

En 2017, a punto de finalizar su gobierno luego de más de diez años, Correa apoyó la candidatura de Lenín Moreno. Durante el primer año de gobierno, Moreno, convertido en el principal adversario político de Correa, convocó a una consulta popular para reformar la reelección indefinida y volver al esquema de la reelección inmediata. La propuesta fue aprobada en las urnas en febrero de 2018, desechando la reelección indefinida.

## 6. Bolivia, 2017: reforma constitucional sin promulgación

### 6.1. Las declaraciones reeleccionistas del Tribunal Plurinacional Constitucional

Conceptualmente, la Constitución boliviana podría considerarse como rígida debido a la exigencia del artículo 411, párrafo 2, de que “cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio”. En esa misma línea, según el párrafo 1 del mismo artículo, toda reforma total o que afecte a las bases fundamentales de la Constitución, a los derechos, deberes y garantías o a la primacía y reforma de la Constitución requerirá asamblea constituyente activada mediante referéndum.

En definitiva, toda reforma constitucional, parcial o total, requiere referéndum. Sin embargo, el Ejecutivo y el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) encontraron formas alternativas de reformar el número de reelecciones posibles, mediante una serie de interpretaciones.<sup>51</sup> Según el artículo 168 de la Constitución, el presidente de la República puede ser reelecto por una sola vez de forma continua. Esto es lo que sucedió en el caso de Evo Morales, quien fue electo por primera vez en 2005, antes de expedirse la nueva Constitución, y reelecto en 2009. En consecuencia, Morales no podía optar por un tercer periodo pues la Constitución, en la disposición transitoria primera, inciso II, establecía expresamente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”.<sup>52</sup>

A pesar de la claridad de la disposición constitucional, el TCP habilitó en el 2013 a Evo Morales para un tercer periodo. Para el efecto, la Asamblea Nacional emitió la Ley 082 del 22 de febrero de 2013, a través de la cual los periodos de mandato debían contarse desde 2009, es decir, desde la promulgación de la nueva Constitución. En efecto, la Ley 082 contradecía lo establecido en la transitoria de la Constitución. Posteriormente, el 25 de abril de 2013 el TCP avaló dicha Ley mediante cuestionables argumentos de refundación del Estado, declarándola

---

<sup>51</sup> Sergio Verdugo, “How the bolivian Constitutional Court helped the Morales regime to break the political insurance of the Bolivian Constitution”, portal I.Connect.

<sup>52</sup> Constitución Política del Estado, disposición transitoria primera, inciso II.



constitucional, y viabilizando así la candidatura de Evo Morales para 2014.<sup>53</sup> En los hechos, la decisión del Tribunal permitió postular a una segunda reelección en la que Morales obtuvo el 61 % de los votos.

El TCP también fue clave para viabilizar el referéndum convocado en 2015 que perseguía flexibilizar una vez más la reelección presidencial.<sup>54</sup> Ello implicó que Evo Morales podría presentarse por una cuarta vez como candidato a una elección presidencial. Sin embargo, en este referéndum realizado en febrero de 2016, el gobierno de Morales sufrió una derrota electoral al perder por un margen de dos puntos porcentuales, lo que aparentemente significó el bloqueo de cualquier posibilidad de reelección para el mandatario.<sup>55</sup>

## 6.2. La sentencia reeleccionista

En septiembre de 2017, un grupo de senadores y diputados del Movimiento al Socialismo (MAS), el partido de Morales, presentó una acción de inconstitucionalidad abstracta ante el TCP en la que se pedía que se declararan inaplicables los artículos constitucionales que limitan la reelección a una sola vez, por contravenir el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Haciéndose eco de la argumentación de los accionantes, el TCP declaró la aplicación preferente de la Convención sobre las normas constitucionales, lo que permitió la reelección indefinida de Evo Morales en Bolivia.<sup>56</sup>

Según la interpretación del TCP, el artículo 23, numeral 2, de la CADH desarrolla una enumeración taxativa de las condiciones por las cuales puede limitarse el derecho a elegir y ser elegido.<sup>57</sup> Entre estas condiciones no se incluye el hecho de haber ejercido anteriormente la misma función pública a la que alguien se postula. En consecuencia, el Tribunal señaló que la prohibición de reelección constituye una limitación de la Constitución al derecho a elegir y ser elegido contraria a la CADH. De acuerdo con el artículo 256 de la Constitución boliviana, “los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, que declaren

---

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 0003 de 2013.

<sup>54</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 0194 de 2015.

<sup>55</sup> Nicholas Casey, “Evo Morales: ¿un villano o líder histórico? Los bolivianos debaten su posible reelección”, *The New York Times*, 29 de enero de 2018.

<sup>56</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia Constitucional Plurinacional 0084 de 2017.

<sup>57</sup> El artículo 23, numeral 2, de la Convención señala: “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”.

derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre esta”. En esta línea, el Tribunal decidió la aplicación preferente de la Convención y la inaplicabilidad de las limitaciones constitucionales a la reelección.<sup>58</sup>

Con el camino abierto para ser reelecto de manera indefinida, Morales volvió a postular a una nueva reelección, esta vez la tercera consecutiva. En diciembre de 2018, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia aprobó la habilitación de la candidatura de Morales, quien, a la fecha, correrá por la presidencia en las elecciones de 2019.

## **7. ¿Referéndum, reforma legislativa o vía jurisprudencial? Las reformas reeleccionistas en clave comparada**

La reelección indefinida fue introducida a través de tres mecanismos: la enmienda constitucional aprobada mediante consulta popular en el caso de Venezuela en 2009; las enmiendas o reformas constitucionales aprobadas por el Legislativo, sin referéndum, en los casos de Nicaragua en 2014 y Ecuador en 2015, y las sentencias interpretativas de las altas cortes en los casos de Nicaragua en 2009 y Bolivia en 2017.

La enmienda constitucional aprobada a través de referéndum fue la vía más compleja en cuanto a su tramitación, dado que no solo requirió aprobación en sede legislativa, sino que debió ser ratificada mediante consulta popular. Solo uno de los cuatro casos que analizamos se tramitó por esta vía: Venezuela en 2009. El caso venezolano ilustra la adopción de la reelección indefinida en el contexto de un presidente que controló una mayoría legislativa subordinada a sus intereses. Esta mayoría no requería acuerdos con otros partidos para lograr reformas constitucionales. Sumado a esta drástica concentración de poder político en el Ejecutivo, la falta de independencia judicial y la desinstitucionalización de órganos como el Consejo Nacional Electoral y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia allanaron el camino para que el gobierno de Hugo Chávez lograra introducir la reelección indefinida en la Constitución en 2009, tan solo dos años después de que el pueblo venezolano rechazó mayoritariamente la misma propuesta.

La segunda vía para introducir la reelección indefinida en las constituciones fue la reforma a través del legislativo. Esta vía fue utilizada en los casos de Nicaragua en 2014 y Ecuador en 2015. En ambos casos, los presidentes Ortega y Correa contaron con el apoyo de bancadas legislativas de mayoría. Ortega contó con el respaldo del 68,47 % de escaños legislativos, mientras que Correa con el 72,99 %. Estas mayorías legislativas significaron una garantía para el éxito de las reformas reeleccionistas. Vale destacar que, en el caso ecuatoriano, Correa logró que su propuesta de enmienda

---

<sup>58</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia Constitucional Plurinacional 0084 de 2017.

fuera aprobada por el Legislativo, sin tener que someterla a consulta popular ratificatoria, gracias a una interpretación de la Corte Constitucional.

Finalmente, el tercer mecanismo de cambio constitucional fue la vía jurisprudencial, es decir, las sentencias de las altas cortes que declararon la inconstitucionalidad o inaplicabilidad de las disposiciones que limitan la reelección. Tanto en Nicaragua en 2009 como en Bolivia en 2016, los altos tribunales emitieron interpretaciones jurisprudenciales funcionales a los intereses reeleccionistas que, incluso, contrariaron la propia constitución. En ambos casos, la vía jurisprudencial se activó cuando los presidentes no contaron con el respaldo político suficiente para tramitar una reforma por vía legislativa.

## Conclusiones

A partir del análisis de los episodios de cambio constitucional de Venezuela (2009), Nicaragua (2009, 2014), Ecuador (2015) y Bolivia (2017) mostramos que la introducción de la reelección indefinida se inscribe en un contexto más amplio que refleja una crisis institucional marcada por la ausencia de controles horizontales al ejecutivo. En efecto, tanto el apoyo mayoritario e irrestricto del legislativo al presidente como el bajo nivel de independencia judicial determinaron el éxito de reformas reeleccionistas que permitieron que una misma persona postule y ejerza la presidencia sin restricciones temporales.

Esta crisis institucional, además, está marcada por constituciones maleables en función de los intereses del presidente de turno. La mayoría de estos presidentes superaron con relativa facilidad los obstáculos formales para la tramitación y aprobación de enmiendas o reformas a la constitución. Cuando ello no fue posible, las cortes constitucionales fungieron como apoyos clave para viabilizar o establecer la reelección indefinida a través de sus decisiones. En Nicaragua y Bolivia, las altas cortes, identificadas con los intereses del ejecutivo, eliminaron los límites constitucionales a la reelección presidencial a través de sentencias que declararon la inaplicabilidad de disposiciones expresas de la constitución. En Venezuela y Ecuador, las cortes habilitaron y legitimaron las propuestas reeleccionistas del presidente.

El hecho de que los países que adoptaron la reelección indefinida actualmente sean caracterizados como semidemocracias, en el caso de Bolivia y Ecuador, y de autoritarismos, en el caso de Nicaragua y Venezuela, no es un dato circunstancial.<sup>59</sup> La adopción de la reelección indefinida, de hecho, ha constituido un claro atajo en el camino autoritario y desdemocratizador que estos países han transitado durante la última década.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Steven Levitsky, "Democratic survival and weakness", *Journal of Democracy*, núm. 29, 2018, p. 110.

<sup>60</sup> Scott Mainwaring y Aníbal Pérez, "La democracia a la deriva en América Latina", *Post-data*, núm. 20, p. 270.

## Bibliografía

- AGENCIA AFP, “Correa defiende reelección indefinida en Ecuador y desafía a opositores”, *El Comercio*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/correa-defiende-reeleccion-constitucion-ecuador.html>
- ALBERT, Richard, “Nonconstitutional amendments”, *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, núm. 22, 2009.
- \_\_\_\_\_, “The structure of constitutional amendment rules”, *Wake Forest Law Review*, núm. 49, 2014.
- \_\_\_\_\_, “How unwritten constitutional norms change written constitutions”, *Dublin University Law Journal*, núm. 38, 2015.
- ALBERT, Richard y Carlos BERNAL, *Cambio constitucional informal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- BASABE, Santiago y Julián MARTÍNEZ, “Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... Con elecciones”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 34, 2014.
- BENAVIDES, Jorge, “Los procedimientos de reforma en algunas constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución ecuatoriana de 2008”, *Estudios Constitucionales*, núm. 16, 2018.
- BERNAL, Carlos, Aparicio CAICEDO y Mario SERRAFERO, *Reelección indefinida vs. Democracia constitucional. Sobre los límites al poder de reforma constitucional en el Ecuador*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 17.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000.
- BREWER, Allan R., “El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, núm. 117, 2009.
- \_\_\_\_\_, “Venezuela 2009 referendum on continuous reelection: Constitutional implications”, Columbia Academic Commons, 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.7916/D8TM7PB3>
- CAREY, John M., “The reelection debate in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, núm. 45, 2013.
- CASEY, Nicholas, “Evo Morales: ¿un villano o líder histórico? Los bolivianos debaten su posible reelección”, *The New York Times*, 29 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/01/29/evo-morales-reeleccion/>
- CASTRO, José Luis, “Judicial politics in unconsolidated democracies: An empirical analysis of the ecuadorian Constitutional Court (2008-2016)”, *Justice System Journal*, vol. 38, 2017.
- CORRALES, Javier y Michael PENFOLD, “Manipulating term limits in Latin America”, *Journal of Democracy*, núm. 25, 2014.
- GINSBURG, Tom, *Comparative constitutional design*, New York, Cambridge University Press, 2012.

- GINSBURG, Tom, James MELTON y Zachary ELKINS, “On the evasion of executive term limits”, *William and Mary Law Review*, núm. 52, 2010.
- GRIJALVA, Agustín y José Luis CASTRO, “Reelección presidencial indefinida y justicia (in)constitucional en América Latina” (manuscrito inédito).
- \_\_\_\_\_, “La reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis crítico de tres argumentos reeleccionistas en la participación ciudadana” (manuscrito inédito).
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Dykinson, 2011.
- LEVITSKY, Steven, “Democratic survival and weakness”, *Journal of Democracy*, núm. 29, 2018.
- MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ, “La democracia a la deriva en América Latina”, *Postdata*, núm. 20.
- MARTÍNEZ, Elena y Amelia BRENES, “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*, núm. 38, 2012.
- \_\_\_\_\_, “Cortes supremas y candidaturas presidenciales en Centroamérica”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 158, 2012.
- NEGRETTO, Gabriel L., *Making constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2013.
- PENFOLD, Michael, “La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 30, 2010.
- PENFOLD, Michael, Javier CORRALES y Gonzalo HERNÁNDEZ, “Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 34, 2014.
- PÉREZ, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- Portal PSUV, “Chávez: hoy comienza la campaña por la enmienda constitucional”. Disponible en: <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/Chavez-Hoy-comienza-la-campana-por-la-enmienda-constitucional/#.W4BxFuhKJIU>
- PRIMERA, Maye, “Chávez reabre el proceso para su reelección indefinida”, *El País*, 1 de diciembre de 2008. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2008/12/01/internacional/1228086005\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/12/01/internacional/1228086005_850215.html)
- \_\_\_\_\_, “Luz verde a la reforma constitucional para la reelección indefinida de Chávez”, *El País*, 15 de enero de 2009. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974005\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974005_850215.html)
- Resultados del referendo aprobatorio de la enmienda constitucional. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/ref09.html>.
- ROZNAI, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- SERRAFERO, Mario, “Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad en Argentina, América Latina y EE.UU.”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm 17, 1997.

\_\_\_\_\_, “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 54, 2011.

TREMÍNIO, Ilka, “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, núm. 91, 2013.

VERDUGO, Sergio, “How the bolivian Constitutional Court helped the Morales regime to break the political insurance of the bolivian Constitution”. Disponible en: <http://www.iconnectblog.com/2017/12/how-the-bolivian-constitutional-court-helped-the-morales-regime-to-break-the-political-insurance-of-the-bolivian-constitution/>

VICIANO, Roberto y Gabriel MORENO, “Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes constitucionales”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 22.