

Humberto Nogueira Alcalá*

La reelección presidencial en el ordenamiento constitucional chileno en el contexto latinoamericano¹

Estudios
Derecho Constitucional

Resumen

Por medio del presente artículo se analiza la evolución constitucional de la elección, la duración del mandato y la consideración de la reelección presidencial en Chile dentro del marco del debate sobre la reelección presidencial en el ámbito latinoamericano.

Palabras clave

Reforma electoral, Presidente de la República, presidencialismo latinoamericano

Abstract

This article examines the constitutional evolution of the election, term of office and consideration of the presidential reelection in Chile within the framework of the debate on presidential re-election in Latin American.

Key words

Electoral reform, President of the Republic, regime presidential in Latin America.

* *Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Lovaina La Nueva, Bélgica. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Talca. Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile y del Magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.*
nogueira@utalca.cl

¹ Versión final del trabajo presentado en el Congreso Internacional sobre La reelección Presidencial en las Américas, organizado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, realizado en Bogotá, Colombia, del 13 al 15 de abril de 2011.

I. Aspectos preliminares

Es necesario precisar que el tema de la reelección presidencial afecta de distinta forma el régimen político institucional democrático, atendiendo al tipo de gobierno existente. No es lo mismo la reelección del Presidente de la República en un régimen semipresidencial, donde el Presidente de la República ejerce sólo una parte del Poder Ejecutivo, el cual comparte con el gobierno dirigido por un Primer Ministro, existiendo un mayor control del ejercicio de sus funciones y teniendo un margen de poder más reducido que aquel que ejerce en los regímenes presidencialistas de América Latina, en los cuales el Presidente de la República ejerce la jefatura de Estado, de gobierno y de la administración, teniendo un rol hegemónico dentro del sistema institucional, aun cuando existen presidencialismos con diversas matizaciones, puros y atenuados o parlamentarizados.

Otro elemento importante de considerar dentro de los presidencialismos es si estos operan con formas jurídicas de Estado Federal o Estado Unitario, con mayor o menor descentralización regional y local. En los primeros existe también una menor concentración del poder en el Presidente que en un presidencialismo que opera con un Estado unitario, especialmente si este opera con bastante centralización.

II. Los argumentos desplegados para posibilitar o prohibir la reelección presidencial inmediata en los presidencialismos.

En cuanto al tema mismo de la reelección presidencial, a través del tiempo partiendo desde fines del siglo XVIII en los Estados Unidos de Norteamérica hasta el presente, se han presentado diversos argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial en nuestro continente.

Los principales argumentos favorables a la reelección son los siguientes:

1. El primer argumento es el democrático: el cuerpo político de la sociedad tiene la autoridad y potestad para poder reelegir a un Presidente de la República, si lo considera conveniente, especialmente si en su periodo de gobierno ha realizado, en opinión de sus electores, un buen gobierno.
2. La prohibición de reelección eliminará el aliciente para desarrollar buenos gobiernos². Giovanni Sartori señala que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, deben tener alicientes para un buen cumplimiento de su tarea, con la posibilidad de reelección³. Este es un argumento que se ha mantenido a través del tiempo, con diversos matices.

² Hamilton, Alexander; Madison, James; y Jay John. *El Federalista*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pp. 308 y ss.

³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura económica México. 1994. p. 191.

A su vez, quienes son contrarios a la *reelección inmediata* del Presidente de la República, como asimismo, quienes en una posición más radical son contrarios siempre a un segundo mandato presidencial para la misma persona que ya ha ejercido un periodo presidencial, desarrollan los siguientes argumentos:

1. La reelección inmediata agrava la perspectiva de concentración del poder en la persona del Presidente de la República, el cual institucionalmente ya tiene un poder bastante hegemónico en los tipos de gobierno presidencialistas latinoamericanos, contribuyendo a generar un hiperpresidencialismo que debilita la institucionalidad constitucional republicana y posibilita el riesgo de aventuras populistas autoritarias, de las cuales los casos de Stroessner (1954-1989) en Paraguay; Balaguer (1960-1962, 1966-1978 y 1986-1996) en República Dominicana; Fujimori en Perú (1990 – 2001) y de Chávez (1998 hasta la actualidad) en Venezuela son ejemplos claros.
2. La reelección inmediata puede generar una afectación del principio de separación de funciones, ya que la mantención del mismo Presidente de la República por dos o más periodos consecutivos posibilita el nombramiento de muchas autoridades y funcionarios de diversas ramas del Poder Público, afectándose la independencia de dichos órganos y la posibilidad de control inter orgánico horizontal del poder presidencial, como asimismo se afecta la autonomía funcional de diversos órganos del Estado. Esto último se aprecia especialmente respecto del Poder Judicial, como asimismo en el caso de los Tribunales Constitucionales, los órganos de control (Contraloría General de la República, Banco Central, etc.) y la jurisdicción electoral. El ejemplo más claro en esta materia en el contexto sudamericano es el caso de Venezuela, desde 1999 a la fecha.
3. La reelección inmediata establece una ventaja para el Presidente candidato, el cual se encuentra en el ejercicio del poder, quien utilizará dicho poder para influir en su reelección, con el peligro de utilizar los recursos y bienes del Estado para ello y generar una desigualdad entre los candidatos que compiten, especialmente en países con institucionalidad débil, desarrollando asimismo caudillismos y clientelismos nefastos para el desarrollo institucional de los Estados.
4. El régimen republicano impide la perpetuación del poder de la misma persona en la misma función, exigiendo la posibilidad real de alternancia en el ejercicio del gobierno; la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República transformaría la modalidad de república en una especie de monarquía electiva. El continuismo personalista en el poder debilita generalmente la institucionalidad constitucional republicana democrática, aumenta el riesgo de uso arbitrario del poder, disminuyen los controles del poder mismo por el debilitamiento de la independencia y autonomía funcional de los otros órganos del Estado y aumenta significativamente los riesgos de paso a regímenes autoritarios o populistas.

5. La reelección inmediata debilita la cultura institucional de los Estados y favorece las perspectivas de los personalismos caudillistas que tanto daño han hecho tradicionalmente al sistema institucional democrático en América Latina.
6. La reelección presidencial inmediata tiende a debilitar el sistema de partidos políticos programáticos, los cuales tienden a convertirse sólo en elementos instrumentales pragmáticos de carácter electoralista al servicio del líder que busca perpetuarse en el poder gubernamental.
7. La prohibición de reelección inmediata posibilita la renovación de la política, el surgimiento de nuevas alternativas, como asimismo, la oxigenación del sistema político.

Consideramos que los argumentos a favor y en contra de la reelección deben ser analizados en el contexto de cada país, teniendo presente su cultura política, su desarrollo institucional y su realidad política. No hay una receta común para todos los Estados latinoamericanos en la materia, aun cuando nos inclinamos a sostener como regla general la conveniencia de la *no reelección inmediata del Presidente de la República*, regla que ha prestado buenos servicios a la institucionalidad democrática de los países que la consagran, entre los que podemos destacar, entre otros, a Chile y Uruguay.

III. La variable reelección presidencial es un elemento que debe analizarse en conjunto con otros elementos copulativos tales como la duración del mandato presidencial y el método electoral de elección presidencial de mayoría relativa o mayoría absoluta, siendo el conjunto de ellas el determinante de los efectos en el conjunto del sistema constitucional en un régimen presidencialista.

Los estudios politológicos comparativos sobre reglas de elección presidencial han sido abordados en la década del noventa del siglo pasado por Jones⁴ y Maiwaring and Shugart⁵.

Las reformas constitucionales en materia de periodo presidencial, reelección y método de elección del Presidente de la República generalmente son desarrolladas desde el gobierno de acuerdo a sus intereses políticos contingentes, en la medida que la modificación sirva a sus propios intereses y contribuyan a su permanencia en el poder⁶, oponiéndose a las modificaciones que perjudiquen sus intereses políticos.

⁴ Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press. South Bend. 1995.

⁵ Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge. 1997.

⁶ Benoit, Kenneth. "Models of electoral system change" en *Electoral Studies* 23. Department of Political Science, Trinity College. 2004. pp. 363-389.

Otro aspecto que debe considerarse en el análisis son las variables de si las modificaciones contribuyen a la legitimación o a la eficacia del sistema político, a ninguno de ellos o a ambos conjuntamente. Como señala Lipset, la legitimidad y eficacia son dos dimensiones o atributos básicos que todo sistema institucional político debe considerar⁷. Es necesario señalar que estas dos dimensiones esenciales interactúan entre sí, pudiendo dar lugar a un círculo virtuoso o vicioso, ya que el logro de los objetivos trazados puede aumentar o disminuir la legitimidad, como a su vez, una mayor legitimidad facilita la obtención de resultados satisfactorios de las políticas públicas, mientras que una menor legitimidad puede poner más obstáculos a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

A su vez, hay casos en que se busca solucionar problemas de legitimidad adoptando una determinada reforma, la que puede generar problemas en la variable eficacia, o viceversa. En el ámbito político las reformas constitucionales en materia electoral presidencial, generalmente, son materia de compromiso político donde cada actor que negocia busca conseguir un interés específico que lo beneficie, ya sea de corto o largo plazo.

A su vez cada reforma depende de un diagnóstico del respectivo país en su realidad social, política, económica y cultural, que llevan a los actores a impulsar o a rechazar las reformas planeadas que buscan solucionar problemas de déficit de legitimidad o de eficacia de corto o largo plazo⁸, o de un cambio de preferencia de los ciudadanos, en un contexto democrático, donde las apreciaciones de las fuerzas políticas son disímiles, e incluso al interior de una misma fuerza política pueden haber apreciaciones diferentes.

A su vez, Daniel Bouquet, explicita que las reformas electorales presidenciales pueden ser obra de gobiernos en declinación que buscan disminuir o minimizar las futuras pérdidas de poder con un esfuerzo de mayor legitimidad e integración, o el caso de coaliciones ascendentes cuya reforma está destinada a mejorar la eficacia del gobierno y maximizar la mantención de las fuerzas ascendentes en el poder, aunque generalmente las reformas reales no se dan bajo la modalidad de formas puras⁹.

Los métodos de escrutinio de la elección presidencial de mayoría absoluta y segunda vuelta son más inclusivos porque desestimulan el voto estratégico que incentiva el sistema de mayoría relativa y por lo tanto favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños, como señala Bouquet¹⁰.

⁷ Lipset, Seymour M. *El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política*. Red Editorial Iberoamericana. Buenos Aires, 1988.

⁸ García Díez, Fátima. "The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America", en Paper 191/2001, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona 2001. 81 pp.

⁹ Bouquet, Daniel. Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - Instituto de Ciencias Políticas, Montevideo. 2007. pp. 35-49.

¹⁰ Bouquet, Daniel. "Balotaje vs. Mayoría Simple: el Experimento Uruguayo", en Martínez, Rafael (ed.) *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en Latinoamérica*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. Barcelona, 2004. 483-499.

A su vez, la variable duración del mandato presidencial es importante, en la medida que los mandatos cortos son más inclusivos, ya que posibilitan mayormente las alternancias de gobiernos y sus recambios, por lo tanto hay más oportunidades para las distintas fuerzas políticas. Por el contrario los mandatos más largos son más excluyentes, en la medida que posibilitan periodos mas largos de mantención en el poder de una fuerza política determinada, dando menores alternativas a las fuerzas políticas de participar en la competencia.

Respecto de la reelección presidencial puede sostenerse que un sistema de mandatos largos y reelección presidencial es un sistema más excluyente, aunque será patrocinando por unas fuerzas políticas que se consideren hegemónicas en el sistema político o que cuenten con un líder carismático con fuerte apoyo popular. A su vez, mandatos presidenciales cortos y sin reelección, son más inclusivos, en la medida que cada corto periodo de tiempo el gobierno estará en juego en las elecciones competitivas, existiendo menores riesgos para el sistema institucional si se elige un presidente ineficiente o arbitrario, ya que el sistema lo desplaza sin que alcance a realizar mucho daño al sistema institucional democrático.

Así puede sostenerse que los métodos electorales presidenciales que incorporan doble vuelta y necesidad de mayoría absoluta para ser elegidos, prohíben la reelección inmediata y tienen periodos de mandato presidencial cortos, constituyen regímenes inclusivos que cuentan con mayor legitimidad y posibilitan la alternancia en cortos periodos de tiempo.

Los sistemas electorales presidenciales de mayoría relativa, con mandatos presidenciales largos y reelección inmediata son mas excluyentes, aunque podrían ser mas eficaces, pero con detrimento de la legitimidad del respectivo sistema. A su vez, si nos encontramos con un Presidente ineficiente o arbitrario, que haya perdido el apoyo ciudadano por una crisis económica, social o política, existe un mayor peligro de crisis del sistema institucional democrático, como asimismo de desarrollo de un régimen autoritario.

En nuestra América Latina la tendencia general es a establecer elecciones presidenciales con doble vuelta y mayoría absoluta, salvo casos excepcionales.

A su vez, se ha desarrollado una tendencia hacia la reducción de los años de los mandatos presidenciales, siendo actualmente de 4,6 años en la región.

Finalmente cabe señalar que se ha desarrollado en el último tiempo, desde la década de los noventa del siglo pasado, una tendencia a establecer en los sistemas constitucionales la reelección presidencial inmediata (Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1997), Colombia (2004), Ecuador (2008), Nicaragua y Venezuela (1999-2009) aun cuando hay un conjunto de constituciones latinoamericanas sustantivo que prohíbe la reelección inmediata, posibilitándola después de transcurrido uno o más periodos presidenciales fuera del poder, como ocurre en Costa Rica¹¹, Chile, El Salvador, Gua-

¹¹ En Costa Rica, la Ley 4349 de 1969 modificó la Constitución de 1949 para establecer la prohibición absoluta de la reelección. Sin embargo, mediante la sentencia 2771 de 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema

temala, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Perú y Uruguay. En los casos de Guatemala¹², Honduras¹³, México¹⁴ y Paraguay¹⁵, la reelección presidencial está siempre prohibida para quien ya ha ejercido la Presidencia de la República, siendo en el caso de Honduras una cláusula pétrea.

IV. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y reelección presidencial.

Los Estados latinoamericanos son todos partes del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y han ratificado el protocolo que otorga jurisdicción vinculante obligatoria a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se han comprometido a acatar y cumplir sus sentencias como obligaciones de resultado, según determinan los artículos 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), además de establecer las obligaciones generales para los Estados partes de asegurar y garantizar los derechos (art. 1º) y de adecuar su ordenamiento jurídico a las obligaciones derivadas de la Convención (art. 2º) de asegurar y garantizar derechos civiles o individuales, también asegura y garantiza los derechos políticos como derechos humanos básicos no susceptibles de ser suspendidos ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias o de la vigencia de estados de excepción constitucional, como dispone en su artículo 27.

de Justicia declaró la nulidad de la reforma, por cuanto restringía un derecho político reconocido por el Constituyente originario, decisión que sólo podía ser tomada por una Asamblea Constituyente. De acuerdo con dicha sentencia, como lo establece el mismo fallo, recuperó vigencia la norma constitucional original que había sido derogada en 1969, que prohibía la reelección de las personas que hubieran ejercido la Presidencia dentro de los ocho años anteriores al inicio del periodo presidencial para el cual se convocaba la elección.

¹² La Constitución de Guatemala establece como un deber de los ciudadanos «defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República» (C.R., Art. 136.f), y prescribe que «la reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley.

El mandato que se pretenda ejercer será nulo» (Art. 187).

¹³ La Constitución de Honduras, en el Art. 4 de la Constitución dispone: «La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria». El Artículo 42.5 establece que la calidad de ciudadano se pierde «por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República». Asimismo determina que quien haya sido titular del Poder Ejecutivo no podrá ser elegido presidente, y que quien «quebrante esa disposición o proponga su reforma, así como aquellos que los apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública» (Art. 239).

¹⁴ El artículo 83 de la Constitución de México determina que «El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933).

¹⁵ El artículo 229 de la Constitución de Paraguay dispone que «El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años ininterrompidos en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el periodo posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asegura los derechos políticos, determinando que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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”.

El artículo 23 de la Convención Americana asegura el goce y protege la participación política de los ciudadanos a través del derecho de sufragio activo y pasivo en su numeral 1, literal b): El primero es aquel que posibilita ejercer el sufragio tanto para elegir autoridades políticas, como asimismo, para decidir mediante plebiscito o referéndum, diversas materias que surjan de la decisión de las autoridades políticas o de los ciudadanos, según las regulaciones específicas contempladas en el ordenamiento jurídico de cada Estado Parte. El sufragio pasivo es aquel que posibilita postularse para un cargo de elección popular, dentro del marco de una regulación electoral adecuada sin exclusiones arbitrarias o discriminatorias, pudiendo ejercer dichas funciones públicas si obtienen el número de votos necesario para ello. Ambos derechos, al considerarlos derechos inherentes a las personas, sólo pueden ser sujetos a limitaciones expresamente establecidas en el inciso 2 del artículo 23 en análisis.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicitado en el caso Castañeda Gutman, que:

“Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27,

*prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos*¹⁶.

A su vez, en el párrafo 143 del mismo caso, la Corte precisa:

“La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.

Finalmente, la Corte, en el párrafo 145 del mismo caso Castañeda, determina que, los derechos políticos, como precisa la Convención Americana de Derechos Humanos, implica para los Estados Partes *garantizar las oportunidades*, a través de medidas jurídicas y procedimientos adecuados para que todos los ciudadanos tengan la facultad de ejercer los derechos políticos:

“Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.

Los Estados Partes de dicha Convención, se encuentran obligados al respeto y garantía de los derechos políticos en los atributos y garantías determinados en ella, de acuerdo a lo que dispone el artículo 1° de la Convención, ya que se trata de un derecho de ejecución directa e inmediata, como asimismo, que genera la obligación estatal de adecuar el ordenamiento jurídico a las obligaciones convencionales, debiendo utilizar para ello “las medidas legislativas o de otro carácter” que fueren necesarias para efectivizar tal derecho, como determina el artículo 2° de la Convención, lo que implica la obligación para el Estado Parte de utilizar desde la reforma de la Constitución, pasando por las reformas legales hasta las reformas administrativas, además de la adopción de las decisiones jurisdiccionales de acuerdo al control de convencionalidad que exige el sistema interamericano¹⁷, cada uno en el marco de su respectiva competencia, como asimismo el desarrollo de prácticas institucionales que respeten y garanticen tales derechos.

¹⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 140.

¹⁷ Ver CIDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Serie C No. 154.

La Convención Americana en su artículo 30, establece los requisitos generales que deben necesariamente cumplirse, para que los Estados partes puedan establecer restricciones al ejercicio de los derechos asegurados por la Convención:

Artículo 30. *Alcance de las Restricciones*

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Dicha disposición autoriza a los Estados Partes para establecer restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, dentro del marco convencional, específicamente autorizadas por la misma Convención y en las condiciones particulares que ella establece.

El segundo límite para establecer algún tipo de restricción a un derecho contenido en la Convención Americana dice relación con *la finalidad de la medida restrictiva*; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción *sea de aquellas permitidas por la Convención Americana*, previstas en las normas que establecen finalidades generales legítimas como son “*los derechos y libertades de las demás personas*”, o “*las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”, ambas previstas expresamente en el artículo 32.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado el sentido y alcance convencional de los conceptos de orden público y de bien común, tempranamente en su Opinión Consultiva N° 5/85. Así ha establecido que debe entenderse por orden público “*las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público*”¹⁸.

A su vez, ha establecido que el concepto de bien común, dentro del contexto de la Convención, se refiere a “*las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana*”¹⁹.

Asimismo, en la misma Opinión Consultiva N° 5/85, la Corte Interamericana ha precisado que los bienes jurídicos aludidos y considerados no pueden suprimir un derecho humano ni privarlo de sus atributos o contenido, asumiendo la perspectiva

¹⁸ Véase CIDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Opinión Consultiva N° 5, párrafo 64.

¹⁹ Véase CIDH. Opinión Consultiva N° 5/85, párrafo 66.

de un contenido esencial de cada derecho, que no puede ser desconocido: “(...) *A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención*”²⁰.

Otra dimensión de análisis que limira las posibles restricciones a los derechos en general, asegurados y garantizados por la CADH, como asimismo los derechos políticos en particular, es si tal limitación o restricción del derecho *es necesaria en una sociedad democrática*, conforme al artículo 32.2 de la Convención.

La pauta hermenéutica de la *necesidad en una sociedad democrática* ha sido incorporada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos²¹.

Para evaluar si se cumple con tal postulado o principio se debe analizar si el requisito que restringe temporalmente el ejercicio del derecho a ser elegido en el caso en análisis satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo²².

Para los efectos de nuestro análisis, el marco general que pone el sistema interamericano en la CADH, en su artículo 30, debe entenderse en el caso específico de los derechos políticos con regulaciones más estrictas de la CADH, ya que el numeral 2° del artículo 23 de la Convención referente a los derechos políticos determina que el Estado Parte puede reglamentar o regular el ejercicio de estos derechos políticos u oportunidades entre los cuales se cuenta, de acuerdo al numeral 1°, literal b), el de *“ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”*; como señala el numeral 2°, *“exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”*.

Tal disposición no establece la posibilidad de prohibir la reelección para siempre de alguna persona que ya ha sido elegida Presidente de la República, si no existe algunas de las causales que taxativamente señala la disposición convencional, entre las cuales no se encuentra la de haber sido elegido previamente en el cargo. Por tanto, es posible considerar que la prohibición absoluta de ser elegido para un segundo periodo presidencial parece ser contrario al artículo 23 de la CADH.

²⁰ Ver CIDH, Opinión Consultiva Nº 5/85, párrafo 67.

²¹ Ver CIDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, supra nota 49, párrafos 206 y ss.

²² Ver CIDH, Caso Castañeda Gutman, párrafo 186.

Es necesario tener presente que el artículo 23 sobre derechos políticos de la Convención Americana tiene disposiciones específicas, que dentro del marco general del artículo 30, especifica las limitaciones o restricciones de que pueden ser objeto los atributos que integran los derechos políticos, en este caso, el derecho a ser elegido en cargos públicos de elección popular. Estas últimas, de acuerdo a una interpretación sistemática de las disposiciones de la Convención, deben entenderse que cumplen con los requisitos establecidos en forma general en el artículo 30, constituyendo una explicitación del primero en la esfera de un ámbito de derechos específicos, los derechos políticos, con una determinación de aquellas restricciones posibles que son conforme al bien común, en una sociedad democrática, teniendo en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

V. La Elección Presidencial en su Desarrollo Diacrónico en el Constitucionalismo Chileno.

Los primeros ejecutivos que se desarrollaron en la etapa denominada de la “Patria Vieja (1810 -1814) a través de Reglamentos, fueron ejecutivos de carácter colegiado. Sólo el reglamento de 1814 crea el cargo de Director Supremo.

1. La elección del Jefe de Estado en la primera década de independencia nacional.

Las primeras cartas constitucionales después de la declaración de la independencia son las de 1818 y 1822, los cuales son instrumentos jurídicos que no responden adecuadamente a la concepción de Constitución que tenemos en la actualidad. La Constitución de 1823 tuvo una corta vigencia, como asimismo presenta la peculiaridad de la institución de un Director Supremo como jefe de gobierno, el cual permanecía por un periodo de cuatro años en el cargo; el artículo 14 de dicha Carta admitía la reelección inmediata, con la especial consideración de que dicha reelección se concretaba sólo si obtenía las dos terceras partes de los sufragios; la disposición señalaba:

Artículo 14: “*Un ciudadano con el título de Director Supremo administra el Estado con arreglo a las leyes y tiene exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo. Durará cuatro años; pudiendo reelegirse por segunda vez por las dos tercias partes de sufragios*”.

Dicha disposición no se aplicó nunca, ya que esa Constitución fue rápidamente reemplazada.

En 1828 se establece una Constitución liberal, la que contempla en su artículo 62, la elección de un Presidente y Vicepresidente por un periodo de 5 años, sin reelección. El texto constitucional señalaba expresamente: “*Las funciones de Presidente y Vicepresidente*

durarán cinco años. No podrán ser reelegidos, sino mediante el tiempo antes señalado, entre la primera y la segunda elección."

Dicha carta no alcanzó a durar un periodo presidencial, el conflicto político entre pipiolos y pelucones llevó al conflicto armado, el cual concluyó en la *Batalla de Lircay*, donde se pone término anticipado al gobierno pipiolo por el triunfo de las fuerzas peluconas, lo que genera en la práctica el fin de la Constitución liberal de 1828.

2. La elección y periodo presidencial bajo el imperio de la Constitución de 1833.

La Carta Fundamental de 1833, daría estabilidad y fortaleza institucional al Chile del siglo XIX, Constitución que, con diversas reformas constitucionales, regirá hasta 1924. En dicho texto constitucional se estableció en su artículo 52 un periodo presidencial de 5 años, estableciéndose la posibilidad de reelección inmediata, pero limitada sólo a dos periodos consecutivos, no pudiendo ser reelegido para un tercer periodo presidencial, para lo cual había que esperar un periodo completo fuera de la presidencia de la República, como estipulaba el artículo 62 de la Constitución.

Los abusos y malas prácticas desarrolladas en cuarenta años por los presidentes de la República que no trepidaron en utilizar todo el aparato administrativo del Estado para obtener, mediante prebendas e intervenciones, la reelección y el segundo mandato consecutivo, dando lugar a los denominados decenios presidenciales que transcurrieron entre 1831 a 1871, lo que generó la conciencia política de eliminar tales prácticas y poner fin a la reelección inmediata del Presidente de la República en ejercicio, lo que se concretó mediante la reforma constitucional de 1871, la que modificó el artículo 52 de la Constitución, estableciendo: "El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones el término de cinco años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente"; a su vez, el artículo 53 fue modificado quedando con la siguiente redacción: "Para poder ser elegido segunda o más veces deberá siempre mediar entre cada elección el espacio de un periodo". Así durante el resto del periodo de vigencia de la Constitución de 1833, entre 1871 y 1924, los presidentes fueron electos por un periodo de cinco años sin reelección inmediata. Dicha reforma constitucional fue un tema pacífico y positivamente comentado por la doctrina constitucional de la época, entre ellos por Julio Heisse, Jorge Hunneus y Antonio Hunneus²³.

²³ Julio Heisse en su libro *La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político-sociales*, Editorial Universitaria, Santiago, 1951, señalaba "no se puede negar que es un sistema peligroso aplicado en general a las repúblicas españolas en general, pues ha servido para la perpetuación en el gobierno de una serie de mandones indignos". A su vez, Jorge Hunneus en su obra *La Constitución ante el Congreso*, Imprenta de "Los Tiempos", Santiago, 1880, elogia dicha reforma. Antonio Hunneus Gana en su texto *La Constitución de 1833*, Editorial Splendid, Santiago, 1933, precisa que "la opinión unánime exigía la limitación efectiva de las funciones presidenciales a un solo periodo".

Debe dejarse constancia que durante la vigencia de la Constitución de 1833, los ciudadanos elegían electores presidenciales por departamentos, siendo estos últimos los que elegían al Presidente de la República. Así lo disponía el artículo 54 de la Constitución: “El Presidente de la República será elegido por electores que los pueblos nombrarán en votación directa. Su número será el triple del número de Diputados que corresponda a cada Departamento.” Estos electores se reunían en colegios provinciales para concretar su misión de emitir su voto por uno de los candidatos a Presidente de la República. El voto del elector presidencial no era secreto, ya que éste debía firmar su voto. Los colegios provinciales de electores levantaban un acta de la sesión y la enviaban al Senado, dejando otro ejemplar del acta depositada en la Municipalidad de la capital de la Provincia. Más tarde se reunía el Congreso Pleno procediendo a realizar el escrutinio de la elección presidencial; si uno de los candidatos obtenía mayoría absoluta de votos no objetados era proclamado Presidente de la República. El Congreso resolvía también las reclamaciones electorales, tanto sobre elección de electores como sobre irregularidad del funcionamiento de los colegios provinciales. Si luego de revisadas las reclamaciones electorales, ninguno de los candidatos presidenciales obtenía la mayoría absoluta, el propio Congreso elegía al Presidente de la República por mayoría. En diversas oportunidades el Congreso Pleno descalificó electores presidenciales por inhabilidad o fraude, como ocurrió en los años 1896, 1915 y 1920²⁴. Dicho sistema de electores presidenciales será eliminado en la Constitución de 1925, como asimismo, la competencia del Congreso Pleno para calificar la elección presidencial.

Debe dejarse constancia que el texto constitucional de 1833 no utilizó una buena técnica constitucional, donde se posibilitaba por parte del parlamento la práctica de interpelaciones y votos de censura de Ministros, lo cual llevó el año 1891, al conflicto constitucional entre el gobierno del Presidente Balmaceda con el Congreso Nacional, donde el ejército tomó partido por el Presidente Balmaceda y la armada tomó partido por el Congreso Nacional, siendo derrotadas las fuerzas Balmacedistas, lo que llevó al asilo y luego suicidio del Presidente Balmaceda en la Embajada Argentina. A partir de tales hechos la Constitución de 1833 tuvo una práctica seudo parlamentaria, durante la cual los ministerios debían contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en funciones, de lo contrario eran destituidos por votos de censura parlamentarios. Sin embargo, si bien el parlamento podía destituir los ministros de Estado, era el Presidente de la República el que tenía la atribución de nombrarlos, los cuales no requerían de investidura parlamentaria, lo que generó una etapa de fuerte inestabilidad ministerial, aun cuando durante el periodo se lograron importantes leyes que fueron democratizando el país. Una de estas leyes, que se discutía en 1924 en el Congreso Nacional, la que buscaba establecer una dieta parlamentaria²⁵, produjo el denominado ruido de sables en las Galerías de la Sala de Sesiones del Congreso, durante el desarrollo de la

²⁴ Ver Estévez Gazmuri, Carlos. Elementos de derecho constitucional chileno. Editorial jurídica de Chile, Santiago, 1949, p. 275.

²⁵ Hasta 1924 los parlamentarios no recibían ningún estipendio por parte del Estado, lo que generaba una discriminación respecto de los sectores sociales y políticos que debían trabajar para vivir, no disponiendo de renta para dedicarse sin remuneración a la función parlamentaria.

sesión, por parte de la oficialidad del Ejército, en una época de crisis económica. Ello llevó al Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, a abandonar el país e irse a Europa, asumiendo el poder una Junta Militar de Gobierno, la que solo ejercería el poder algunos meses, para luego solicitar la vuelta al país y la entrega del poder nuevamente al Presidente Arturo Alessandri, el cual conformaría una Comisión de Reforma Constitucional que daría lugar en 1925, a un plebiscito, en el cual se aprobó la Constitución de 1925.

3. La elección presidencial en la Constitución de 1925.

La Constitución de 1925 estructura un régimen republicano democrático presidencialista, el que abre paso a los gérmenes de un Estado social para el siglo XX, donde los sectores medios y populares se hacen presente y reclaman su protagonismo, frente a los sectores conservadores y liberales, buscando una senda de desarrollo y justicia social, lo que se reflejó en el ámbito de la educación, la organización social, la legislación social, la reforma agraria, la incorporación de la mujer al proceso político, se fomentó el desarrollo industrial, se chilenezó y luego nacionalizó la gran minería del cobre, entre otros aspectos.

A diferencia de la Constitución de 1833, la Constitución de 1925 establece la elección directa del Presidente de la República por el cuerpo político de la sociedad, son directamente los ciudadanos los que eligen al Presidente de la República y no los electores presidenciales a través de una elección indirecta.

El artículo 63 de la Constitución de 1925 determinaba que *“el Presidente de la República será elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio de toda la república, sesenta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones, y en la forma que determine la ley”*.

A su vez, el artículo 64 de la Constitución estableció un *Tribunal Calificador de Elecciones* que reemplazó al Congreso Pleno en sus funciones de resolver las reclamaciones electorales, realización de rectificaciones de actas de escrutinio y la realización del escrutinio general de la elección.

El artículo 64, en su inciso 2º, mantiene al Congreso Pleno como órgano de elección del Presidente de la República, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los sufragios validamente emitidos, determinando que *“si del escrutinio no resultare esa mayoría, el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías; pero si dos o más ciudadanos hubieren obtenido en empate la más alta mayoría relativa, la elección se hará solo entre ellos”*.

El artículo 65 de la Constitución determina que *“la elección que corresponda al Congreso Pleno se hará por más de la mitad de los sufragios en votación secreta”*.

Durante la vigencia de la Constitución de 1925 a partir de su estabilización en 1932, sólo fueron elegidos por mayoría absoluta de los ciudadanos, los Presidentes Arturo Alessandri Palma en 1932 con el 54,79 % de los votos; Pedro Aguirre Cerda en 1938, con el 50,35% de los votos; Juan Antonio Ríos Morales en 1942, con el 55,96% de los votos; y Eduardo Frei Montalva en 1964, con el 56,09% de los votos.

Los Presidentes Gabriel González Videla en 1946, Carlos Ibáñez del Campo en 1952, Jorge Alessandri Rodríguez en 1958 y Salvador Allende Gossens en 1970, fueron elegidos Presidentes de la República por el Congreso Pleno²⁶, al no haber obtenido la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos en la correspondiente elección. Debe dejarse constancia que siempre el Congreso Pleno reconoció el derecho del candidato que había obtenido la mayoría relativa para ejercer la Presidencia, nunca eligió al ciudadano que obtuvo la segunda mayoría relativa.

Respecto del periodo del mandato presidencial, el artículo 62 de la Constitución establece un periodo de 6 años, sin reelección inmediata, aumentando así en un año el mandato presidencial respecto de la Constitución de 1833. La disposición comentada establecía textualmente: "El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente".

La norma del artículo 62 dejaba claramente establecido que la Constitución no autorizaba la reelección inmediata, aunque no dejaba clara la situación de si el ex Presidente de la República podía presentarse como candidato en caso de que su sucesor por cualquier razón dejara el cargo antes de cumplir su periodo presidencial.

Sobre esta materia, durante el debate de la Constitución en la Subcomisión de reformas constitucionales, en la 16ª sesión celebrada el 3 de junio de 1925, el Ministro de Justicia, José Maza, señaló "... el espíritu de la Comisión es que el Presidente no pueda ser reelegido en la elección siguiente y si se mantiene la parte de la disposición constitucional que dice que debe mediar el espacio de un periodo entre una elección y otra, resultaría el caso de que un Presidente no hubiere durado en sus funciones sino tres años, por ejemplo, que el anterior no podría ser reelegido para el periodo siguiente; y no es eso lo que la Constitución ha querido, sino que el Presidente no se haga reelegir" (p. 205); Otros miembros de la Asamblea solicitaban que se dejara la misma redacción del artículo 53 de la Constitución reformada de 1833, entre ellos Barros Borgoño manifestó que "El espíritu y la letra de la Constitución son clarísimos exige que medie un periodo completo entre una y otra elección, que ahora sería de seis años." A lo cual replicaba Eliodoro Yáñez que "cuando se habla de un periodo, no se quiere decir en esta disposición un plazo fatal de cinco años, sino el tiempo que dura un Presidente en el ejercicio de la Presidencia"²⁷. En la 27ª sesión se desarrolló el debate en el que el Sr. Vicuña Fuentes expresa "que la norma debe disponer "que

²⁶ Ver Andrade Geywitz, Carlos. *Elementos de derecho constitucional chileno*. Segunda edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971, pp. 519-520.

²⁷ Ravcau, Rafael. *Tratado elemental de Derecho constitucional Chileno y comparado*. Segunda edición. Editorial Navimienta, Santiago, 1939, p. 283.

el Presidente de la república no podrá ser elegido para el periodo siguiente, ya que de lo que se trata es evitar que el Presidente presida la elección en la que él mismo figura como candidato” (p. 356). Con dicha intervención se cerró el debate y se acordó redactar el artículo 62 de la Constitución de 1925.

Frente a tales consideraciones, la doctrina iuspublicista, concluyó que “un Presidente puede ser reelegido para el periodo siguiente y así durante toda su vida, siempre que él no presida su reelección”²⁸.

Cabe señalar que esta hipótesis se manejó por los sectores de derecha en 1970, después de la elección presidencial de septiembre de dicho año, donde algunos de sus personeros ofrecían que se eligiera por el Congreso Nacional a Jorge Alessandri, el cual renunciaría a la presidencia, para que volviera a la presidencia el saliente Presidente Eduardo Frei Montalva²⁹.

La regla de no reelección inmediata imperó durante toda la vigencia de la Carta Fundamental hasta la crisis político institucional de 1973, producto de un proceso de ideologización extrema de la sociedad chilena, la conformación de sectores de extrema derecha e izquierda que abogaban y actuaban mediante el uso de la fuerza, lo que debilitó radicalmente el sistema institucional, el desarrollo de una crisis económica y una incapacidad del sistema institucional y de las fuerzas políticas democráticas de generar un compromiso para salvar el régimen democrático, lo que generó el Golpe Militar de las Fuerzas Armadas el 11 de septiembre de dicho año, que puso término al gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens, lo que desencadenó un régimen autoritario burocrático militar, caracterizado por una dramática represión política y vulneración de derechos humanos, con su secuela de desapariciones forzadas, tortura y muerte, la destrucción de las fuerzas sociales y sus organizaciones sindicales y comunitarias, régimen que, a su vez, generó un régimen institucional de carácter autoritario a través de decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno Militar, además de generar un modelo y una estructura económica neoliberal.

4. La Constitución de 1980 en su práctica pre democrática.

La Junta de Gobierno Militar luego de eliminar el Tribunal Constitucional, el Congreso Nacional y ejercer el poder constituyente, legislativo y de gobierno y administración, elaboró un texto constitucional que fue sometido a plebiscito en 1980, que dio lugar a la Constitución de 1980, que entró en vigencia en marzo de 1981, con varios capítulos de la Constitución sin aplicación, ya que el poder constituyente y legislativo siguió ejerciéndolo la Junta de Gobierno Militar, con la limitante de su ratificación por plebiscito.

²⁸ Ver, Rawau, Rafael. *Tratado elemental de Derecho constitucional Chileno y comparado* p. 284.

²⁹ Ver Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. El Gobierno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, p. 57.

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o Comisión Ortúzar, encargada de elaborar el proyecto de Constitución por el régimen autoritario militar, aprobó el principio de la no reelección presidencial, con los votos en contra de los comisionados Sra. Luz Bulnes Aldunate y Sr. Juan de Dios Carmona.

El informe que emitiría dicha Comisión al Jefe de Estado señalaría, que por mayoría “no estima conveniente la reelección del Presidente, porque, en su concepto, lo transformaría en los últimos años de su gobierno, en un virtual candidato, lo que considera altamente inconveniente pues muchas de las decisiones que le corresponde adoptar podrían verse influidas por el deseo de lograr una mayor popularidad que le asegure la reelección, aun cuando tales medidas pudieran, en definitiva, ser perjudiciales para el país”.

En el Consejo de Estado, segunda instancia que analizó el proyecto de Constitución, como órgano consultivo del Presidente Pinochet, también se manifestó contrario a la reelección presidencial, con los votos en contra únicamente de los señores Carmona y Medina, como consta en su sesión 66.

El texto constitucional aprobado por la Junta de Gobierno y plebiscitado, dispuso en su articulado permanente un periodo presidencial de 8 años (artículo 25, inciso 2º), con prohibición de reelección para el periodo siguiente, sin perjuicio de lo cual, a través de disposiciones transitorias de la Carta Fundamental se buscaba concretar el objetivo de garantizarle al General Augusto Pinochet un periodo de 16 años de gobierno, fuera de los siete años ya ejercidos entre 1973 y 1980. Para ello se estableció el mecanismo de que, al término del primer periodo de ocho años, a través de la disposición vigésimo séptima transitoria, los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, titulares, propondrían al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación ciudadana, el nombre de la persona que ejercería el periodo presidencial de ocho años siguiente. Así se estableció, indirectamente la posibilidad de la reelección presidencial para un segundo mandato del General Augusto Pinochet, dentro del marco de la Constitución de 1980, además de los casi ocho años de ejercicio de facto del poder entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1981.

Sin embargo, el gobierno militar no podía prever la crisis económica de 1982, la efervescencia social que ella produciría, la generación de los movimientos sociales y luego, el desarrollo de la activación de los partidos políticos disueltos por el régimen militar, que serían capaces de converger y generar un pacto político de derrota pacífica del régimen militar, mediante una movilización cívica de inscripción electoral para derrotar al General Pinochet en el plebiscito de 5 de octubre de 1988, donde este efectivamente fue propuesto como la persona determinada por la unanimidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, por unanimidad, tal como lo preveía la disposición vigésimo séptima transitoria de la Constitución, en armonía con la disposición vigésimo tercera transitoria que eximía de la prohibición de reelección al General Pinochet, que no pudo concretarse en la práctica, ya que Augusto Pinochet Ugarte fue derrotado al no contar con el respaldo

mayoritario del cuerpo político de la sociedad y perdió la posibilidad de mantenerse en el poder por los ocho años mas que deseaba. Esta situación fue el único caso que rompió la regla constitucional vigente desde 1871 y respetada permanentemente, de no reelección inmediata del Presidente.

La derrota electoral del General Pinochet y del régimen autoritario militar que encabezaba abrió paso a la negociación de la reforma constitucional entre el régimen militar y las fuerzas de oposición democrática que sería plebiscitada en 1989, conforme al marco constitucional, el cual exigía que toda reforma constitucional entre marzo de 1981 y marzo de 1990, debía sea acordada por la Junta de Gobierno Militar en ejercicio del poder constituyente instituido y ratificada por plebiscito, entregándose la última palabra a la ciudadanía, conforme a la disposición vigésimo primero transitoria de la Constitución.

A través de dicha reforma constitucional se introdujeron 58 reformas, que posibilitaron el tránsito del régimen autoritario a la democracia, mediante la elección democrática del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados y de parte del Senado, en diciembre de 1989, para asumir sus funciones el once de marzo de 1990, manteniéndose en el texto constitucional un conjunto de enclaves autoritarios, entre los cuales se encontraban los senadores designados, todos estos enclaves solo serían finalmente eliminados en la reforma constitucional de 2005, a través de la ley N° 20.050 de reforma constitucional.

La reforma constitucional de 1989 si bien mantenía como regla un periodo presidencial de ocho años, estableció la disposición vigésimo novena transitoria de la Constitución, que determinó que el primer Presidente de la República, sería un Jefe de Estado que tendría un periodo de cuatro años, sin reelección, cuyo periodo se iniciaba el 11 de marzo de 1990 y concluía el 11 de marzo de 1994.

5. La elección y el periodo presidencial en la Constitución de 1980, después de la reforma constitucional de 1989 y la elección democrática presidencial.

A. La reducción del periodo presidencial de 8 a 6 años, sin reelección.

Durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990 - 1994), se tramitó, entre varias otras reformas constitucionales, una que reducía el mandato presidencial de ocho a seis años, sin reelección inmediata, la cual fue aprobada y luego publicada el 4 de marzo de 1994 (Ley N° 19.295 de reforma constitucional), una vez ya electo el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a días de asumir el mando de la nación, ejerciendo la presidencia desde el 11 de marzo de 1994 al 11 de marzo de 2000. Luego fue electo con la misma norma el Presidente Ricardo Lagos Escobar (marzo de 2000 - marzo de 2006).

B. La reducción del periodo presidencial de 6 a 4 años, sin reelección.

Durante el mandato del Presidente Lagos, luego de diversas reformas de la Constitución entre 1989 y 2005, que alcanzaron un número de 17, se alcanza la madurez política y el consenso necesario para realizar una segunda gran reforma constitucional después de la de 1989, con el objeto de consensuar la Constitución y eliminar los enclaves autoritarios que aún quedaban en ella, lo que se alcanza con la reforma constitucional de la ley N° 20.050 de 2005.

En la materia que es objeto de nuestro análisis, la reforma señalada modifica el periodo presidencial reduciéndolo de seis a cuatro años, manteniendo la prohibición de la reelección inmediata del Presidente. En esta reforma se desechó *in limine* la posible consideración de la reelección inmediata del Presidente.

Es necesario precisar que esta reforma tuvo también como objetivo asegurar conjuntamente la elección simultánea de Presidente de la República, la renovación integral de la Cámara de Diputados y la renovación parcial del Senado cada cuatro años, con el objeto de facilitar la armonización de la mayoría presidencial y parlamentaria, con el objeto de que los gobiernos cuenten con el suficiente apoyo parlamentario para procesar legislativamente el programa de gobierno, lo que no siempre se logra. En la actualidad, el Presidente Sebastián Piñera no cuenta con mayoría de su coalición política ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

En la reforma se debatió y rechazó establecer un periodo presidencial de cinco años, aumentar el periodo de Diputados a cinco años y reducir el periodo de senadores a cinco años, con lo cual el Gobierno y el Congreso nacional se habrían renovado integralmente cada cinco años. Se consideró el peligro de mayorías de gobierno aplastantes que pudieran afectar los derechos fundamentales y posibilitara el ejercicio arbitrario del poder, se insistió en la necesidad de la renovación parcial del Senado cada cuatro años con un mandato senatorial de ocho años, como un sistema de contención y de procesamiento gradual de las reformas³⁰.

6. Consideraciones sobre la hipótesis de la reelección presidencial inmediata en el caso chileno.

Desde 2005 esporádicamente se encuentran voces de alguno que otro parlamentario o académico que plantean la hipótesis de la reelección inmediata del Presidente de la República dado la escasa duración del periodo presidencial de cuatro años. El argumento básico es que un periodo presidencial tan corto no permite concretar políticas de mediano o largo plazo, como asimismo obliga a desarrollar políticas de corto plazo

³⁰ Pffefér Urquiaga, Emilio, Requisitos para ser elegido Presidente de la República, periodo presidencial y simultaneidad de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), La Constitución reformada de 2005. Santiago, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca y Ed. Librotecnia, 2005, p. 175.

con el objeto de retener una mayoría electoral para mantener el poder gubernamental con una candidatura presidencial del mismo sector político.

Puede sostenerse que la reelección presidencial no es un remedio eficiente y eficaz para las políticas de corto plazo, ya que la lógica de mantenimiento del poder y de reelección tiende a potenciar aún más las políticas cortoplacistas que posibiliten la reelección del Presidente de la República en el ejercicio del poder.

La posibilidad de la reelección presidencial en un presidencialismo con un fuerte desequilibrio hegemónico a favor del Jefe de Estado, como es el caso chileno, tiende a incentivar conductas populistas y demagógicas tendientes a obtener la reelección, más allá de políticas de Estado que posibiliten el desarrollo económico, social y cultural, como asimismo, el fortalecimiento de la cultura democrática y de una institucionalidad estatal por encima de caudillismos y personalismos, que debilitan el sistema institucional democrático y el sistema de partidos esenciales a la democracia. A su vez, un Presidente de la República candidato, tenderá a descuidar en el último año sus funciones institucionales del primer periodo, centrándose en su campaña para la reelección, como asimismo usando y abusando de las prerrogativas de ser un Presidente en ejercicio, además de un candidato en campaña electoral, lo que exige poner en juego y reforzar las instituciones regulatorias y de control del gobierno y la administración, reduciendo o eliminando las ventajas que significan el estar en el ejercicio del poder.

La eventual ventaja que implica la continuidad y profundización de los programas y políticas de gobierno en un sistema institucional democrático con un nivel de cultura política adecuado se logra con una candidatura presidencial que mantenga las líneas centrales de dicho programa gubernamental, sustentado en una misma coalición política, como lo logró Chile durante 20 años con la Concertación por la Democracia, con buenos resultados en el perfeccionamiento de la democracia, el desarrollo de políticas sociales, la reducción de la pobreza, avances significativos en materia de salud, educación, infraestructura, continuidad de políticas económicas, entre diversos otros elementos.

Los programas y políticas públicas de cada gobierno en sistemas constitucionales democráticos no parten de cero, se van desarrollando sobre incrementos y mayores énfasis en algunas políticas sobre otras de aquellas que ya se encuentran desarrolladas, al margen de quién fue el gobierno anterior.

A su vez, debe tenerse presente que en democracias que buscan ser estables y maduras, el sistema institucional no se basa en el personalismo o caudillismo presidencial, sino que requiere de acuerdos y compromisos con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento o Congreso Nacional y las fuerzas sociales existentes en la sociedad civil. El voluntarismo político sin sustento político social institucional ha llevado generalmente en nuestros países a las crisis institucionales y a importantes retrocesos en el campo político, y en el desarrollo económico, social y cultural de los países.

El desarrollo de un proceso de cambios significativo requiere de amplios consensos políticos y sociales y no solamente de un liderazgo presidencial, que muchas veces se convierte en un elemento que daña el desarrollo del sistema institucional democrático.

En tal sentido, el problema de dotar de eficacia al sistema institucional democrático puede significar más que concentrar o potenciar al Presidente de la República, establecer mecanismos institucionales que incentiven la conformación de mayorías efectivas de gobierno con suficiente respaldo parlamentario, que permitan procesar los programas de gobierno, como asimismo cambiar los gobiernos ineficientes o que tiendan a abusar arbitrariamente del poder en detrimento del Estado Constitucional democrático.

Consideraciones Finales.

Podemos concluir que en Chile, salvo el caso específico de la aplicación de la disposición vigésimo séptima transitoria de la Constitución de 1980 en 1988, desde 1871 a la fecha ha mantenido hasta el presente la regla de no reelección inmediata del Presidente de la República.

La regulación constitucional chilena en materia de reelección presidencial no inmediata es conforme con las obligaciones emanadas de la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23.

La Constitución de 1980, a través de la introducción del sistema mayoritario uninominal de mayoría absoluta para elegir al Presidente de la República, eliminó la posibilidad de elección de Presidentes minoritarios en la voluntad popular, dotando de mayor legitimidad al Jefe de Estado, al ser elegido por mayoría de sufragios válidamente emitidos.

Las reformas constitucionales desde 1990, una vez restablecido el sistema institucional democrático, han fortalecido la inclusividad del sistema institucional republicano democrático, acortando mediante reformas constitucionales el mandato presidencial de ocho a seis años (reforma de 1994) y luego de seis a cuatro años (reforma de 2005).

Las reformas constitucionales que han disminuido el periodo presidencial también han reducido los daños institucionales que pueden producir Presidentes no idóneos o incapaces, con proyectos demagógicos o populistas o con tentaciones autoritarias.

La existencia de periodos cortos de duración del mandato presidencial, sin reelección inmediata, en régimen de presidencialismo puro con hegemonía presidencial, como ocurre en Chile, no afecta significativamente el sistema institucional y contribuye a impedir el desarrollo de personalismos caudillistas.

La existencia de periodos presidenciales cortos también favorece la competitividad democrática pluralista, ya que ninguna fuerza política queda excluida de poder participar por un periodo demasiado significativo de tiempo de presentación de su alternativa programática para acceder al gobierno.

El sistema presidencialista se ha practicado dentro de una realidad política en que existe un multipartidismo moderado con dos partidos de derecha, la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), continuadoras históricas de liberales y conservadores existentes desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1965, en que se fusionan en el Partido Nacional que operó desde 1965 hasta el Golpe de Estado de 1973, que forman parte actualmente del gobierno del Presidente Piñera, a partir de 2010; el mantenimiento de tres partidos que se mantienen desde mediados del siglo XX, como son el partido demócrata cristiano (DC), el partido socialista (PS) y el partido radical (PR), que junto al partido por la democracia, surgido como partido instrumental en la década de los ochenta del siglo pasado, con el objeto de recuperar la democracia, han sido el sustento de los gobiernos desarrollados por la Concertación por la Democracia, coalición política que gobernó durante veinte años continuados con los Gobiernos de los Presidentes Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. A su vez, en la izquierda del espectro político, se mantiene el partido comunista (PC), que a través de un pacto electoral con la Concertación de Partidos por la Democracia, en las elecciones de diciembre de 2009, logra acceder a representación parlamentaria en la Cámara de Diputados, ya que el sistema electoral parlamentario de carácter binominal, constituye una fuerte barrera para ingresar al parlamento de listas parlamentarias, que no se encuentren entre las dos principales coaliciones políticas, elemento derivado del régimen autoritario que si bien en 2005, fue sacado del texto constitucional, se mantiene como una normativa legal que para su modificación requiere consenso propio de una reforma constitucional.

Bibliografía

- Andrade Geywitz, Carlos. *Elementos de derecho constitucional chileno*. Segunda edición. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971.
- Benoit, Kenneth. "Models of electoral system change" en *Electoral Studies* 23. Department of Political Science, Trinity College, 2004, pp. 363-389.
- Buquet, Daniel. "Balotaje vs. Mayoría Simple: el Experimento Uruguayo" en Martínez, Rafael (ed.) *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en Latinoamérica*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona: 2004. 483-499.
- Buquet, Daniel. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP, Montevideo. 2007, pp. 35-49.
- Campillo, Julio. «Reelección» en *Diccionario electoral*, tomo II, IIDH/Capel, San José, 2000. pp. 1051-1056;
- Colomer, Josep. *¿Cómo votamos? Los Sistemas Electorales del Mundo: Pasado, Presente y Futuro*. Gedisa. Barcelona, 2004.

- Estévez Gazmuri, Carlos. *Elementos de derecho constitucional chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1949.
- García Díez, Fátima. *The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America*, en Paper 191/2001, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona 2001. 81 pp.
- Geddes, Barbara (1996). *Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America. Institutional Design in New Democracies Eastern Europe and Latin America*. A. Lijphart, Waisman, C.H. Westview Press. Oxford, pp.14-52.
- Heisse, Julio. *La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político-sociales*. Editorial Universitaria, Santiago, 1951.
- Hunneus, Jorge. *La Constitución ante el Congreso*. Imprenta de “Los Tiempos”, Santiago, 1880.
- Hunneus Gana, Antonio. *La Constitución de 1833*. Editorial Splendid, Santiago, 1933.
- Jaramillo, Juan Fernando. “La reelección presidencial en Colombia”. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 198 (julio-agosto), 2005.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; y Jay John. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Linz, Juan J. *La Quiebra de las Democracias*. Alianza Editorial Mexicana. México, 1990.
- Lipset, Seymour M. *El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política*. Red Editorial Iberoamericana. Buenos Aires, 1988.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 1997.
- Mainwaring S. y Shugart, M. “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en S. Mainwaring y M. Shugart: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 1-64.
- Nohlen, Dieter: “La reelección” en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998, pp. 140-144.
- Pfeffer, Emilio. “Requisitos para ser elegido Presidente de la República, período presidencial y simultaneidad de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios, en Nogueira Alcalá, Humberto (coord.) (2005). *La Constitución reformada de 2005*. Santiago. Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca y Ed. Librotecnia. 163 – 182.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID-IDEA. Washington D.C., 2006.
- Raveau, Rafael. *Tratado elemental de Derecho constitucional chileno y comparado*. Segunda edición. Editorial Nacimiento, Santiago, 1939.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1994.

Silva Bascañán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. Gobierno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000.

Shugart, Matthew S. y John Carey. *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. Cambridge, 1992.

