

EL PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN BOLIVIA

THE PRINCIPLE OF THE ABSOLUTE PROHIBITION OF PRESIDENTIAL RE-ELECTION IN BOLIVIA

William Herrera Áñez

Doctor en Derecho (Universidad de Valencia)

Profesor titular de Derecho Constitucional

Fundador de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales (ABEC)

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch10>

Resumen

El trabajo busca introducir el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en el sistema político boliviano. La reelección presidencial (continua o discontinua) se ha convertido, durante los 20 años de los gobiernos del Movimiento Al Socialismo (2006-2025), en un problema para el Estado Constitucional de Derecho, la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la estabilidad política nacional.

La investigación demostrará que la referida reelección presidencial promovió la concentración del poder; ha vulnerado el principio de separación de poderes; el presidente y vicepresidente candidatos no renunciaron para habilitarse. Así obtuvieron ventajas frente a los otros competidores; pero se debilitó la institucionalidad porque se licuaron los controles y la alternancia en el poder; e impidió la renovación política que necesita todo sistema político; y favoreció el caudillismo.

El trabajo utilizará una metodología de análisis constitucional y convencional, normativo y empírico de las presidencias continuas de Evo Morales y Álvaro García Linera, así como el período de Luis Arce y David Choquehuanca y el impacto que han tenido en el Estado Constitucional de Derecho. Termina con las conclusiones y la recomendación de introducir el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en el sistema político boliviano para garantizar los derechos

políticos de los ciudadanos.

Palabras claves

Reelección presidencial, gobernabilidad, alternabilidad, derechos políticos, caudillismo.

Abstract

This paper seeks to introduce the principle of the absolute prohibition of presidential reelection into the Bolivian political system. Presidential reelection (continuous or discontinuous) has become, during the 20 years of the Movement Toward Socialism governments (2006-2025), a challenge to the constitutional rule of law, democratic institutions, governability, and national political stability.

The investigation will show that the aforementioned presidential reelection promoted the concentration of power; violated the principle of separation of powers; the presidential and vice-presidential candidates did not resign to qualify. This gave them advantages over their competitors; but it weakened the institutional framework because controls and alternation in power were diluted; and it impeded the political renewal that every political system requires; it fostered caudillismo.

The paper will use a methodology of constitutional and conventional, normative, and empirical analysis of the continuous presidencies of Evo Morales and Álvaro García Linera, as well as the terms of Luis Arce and David Choquehuanca, and the impact they have had on the constitutional rule of law. It concludes with conclusions and the recommendation to introduce the principle of absolute prohibition of presidential reelection into the Bolivian political system to guarantee citizens' political rights.

Key words

Presidential reelection, governability, alternation, political rights, caudillismo.

El sistema presidencial y sus características

El modelo presidencialista fue una creación de la revolución norteamericana de 1787, consagrado en su Constitución, y de ahí se extrapolo a los países Latinoamericanos. En este sistema, la jefatura del Estado y del gobierno la tiene el presidente y fue concebido en sus inicios como el instrumento de unidad para la conservación del Estado. En palabras de Fernández y Nohlen, el presidente era un monarca democráticamente legitimado.

El Estado boliviano también incorporó la centralización político-administrativa de origen francés, que ha prevalecido a lo largo de nuestra historia republicana. La Constitución del libertador Simón Bolívar establece que “el ejercicio del poder Ejecutivo reside en un Presidente vitalicio, un vice-Presidente y tres ministros de Estado (art. 77). Sin embargo, Bolivia adoptó la forma republicana, democrática y concentrada de gobierno, con la clásica división de poderes del Estado: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral.

El sistema presidencial boliviano fue adoptado de la Constitución norteamericana, las ideas libertarias de la Revolución Francesa y la Constitución española de Cádiz de 1812. Por cierto, no solo fue el caso de Bolivia sino de todos los países de América Latina que buscaban un liderazgo fuerte, personalista y caudillista. El presidente de la república siempre ha concentrado el poder político y económico. Tal como pone de manifiesto Mesa Gisbert, la tradición autocrática de nuestro pasado ha convertido en los hechos a la presidencia del Estado en un cargo “todopoderoso”, cabeza de un poder ejecutivo que fagocita todo, que no perdona a nadie, que utiliza a los otros poderes y los sujeta a su fuerza absoluta, que usa el poder judicial como un simple apéndice y que, mezcla de monarquía y dictadura, hace y deshace a lo largo del período de gobierno.

La Constitución boliviana de 2009 establece que el Órgano Ejecutivo está compuesto por el presidente del Estado, el vicepresidente, y los ministros (art. 165). Sin embargo, la separación y coordinación de

poderes tiene que estructurarse de tal forma que, según Pérez Royo, no se produzca más conexión entre ellos que la que resulte absolutamente indispensable. La idea es que cada órgano debe tener una voluntad propia y estar constituido de tal manera que los miembros de cada uno tengan la menor intervención posible en la designación de los miembros del otro.

En la perspectiva de Carpizo, las características esenciales de un sistema presidencial son: a) La separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo sólo es nítida desde el punto de vista que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad; b) Los períodos para los cuales son electos, tanto el uno como el otro, son fijos y rígidos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el período del otro; y c) Entre esos dos poderes existen controles mutuos, que son diversos de aquellos que se dan en una sistema parlamentario. Se suelen distinguir tres tipos de presidencialismo: a) hegemónico; b) equilibrado; c) débil. La correlación de fuerzas en el legislativo y las condiciones políticas, económicas, culturales, el sistema de partidos, entre otros factores, serán determinantes para la gobernabilidad o ingobernabilidad del Estado.

Compartimos con el autor, en el sentido de que no existe una forma universal de gobierno que sea la mejor, que diferentes condiciones de desarrollo social y económico, así como político hacen que un sistema de gobierno sea más adecuado en un país que en otro, que los estudios críticos del presidencialismo tienen importancia, que existen diversos tipos de presidencialismo y que unos funcionan mejor que otros, dependiendo de las facultades legislativas de que goce el presidente.

No obstante, el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en Bolivia ha comenzado a tener adherentes. Los principales candidatos presidenciales que terciaron en las elecciones generales de 2025: Jorge Quiroga Ramírez, Samuel Doria Medina, Rodrigo Paz, se han declarado (en los medios de comunicación) partidarios de prohibir la reelección presidencial, mediante una reforma constitucional.

En el derecho comparado la Constitución de México reconoce la no reelección absoluta: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo

de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (art. 83). Esta disposición tiene por objeto establecer el periodo constitucional de seis años para el ejercicio de dicho cargo público, y establece el principio de no reelección absoluta para el cargo de presidente de México.

El periodo constitucional de seis años fijo e improrrogable obedece a dos razones distintas pero complementarias: al principio republicano y a una técnica constitucional de control del poder. En México no es elegible nunca más durante su vida aquella persona que haya ocupado el cargo de presidente, así hubiese ejercido los poderes presidenciales por unas pocas horas. Y por costumbre constitucional se han establecido restricciones añadidas que refuerzan la efectividad del principio de no reelección del presidente. Y es que, una vez concluido el cargo de presidente de la república, cesan también las potestades metaconstitucionales como jefe del partido político en el gobierno que formal o informalmente haya ejercido.

El presidente concentra el poder político

Los exmandatarios Evo Morales y Luis Arce concentraron todo el poder político y económico nacional. Todo esto se facilitó porque en las elecciones de diciembre de 2005 Evo Morales ganó con 54% de los votos; en julio de 2006, se impuso en la elección de asambleístas constituyentes con el 51%; en agosto de 2008 ganó el referéndum revocatorio con el 67%; en las elecciones generales de 2009, ganó con el 64%; en las elecciones generales de 2014 ganó con el 60%. En las elecciones del 18 de octubre de 2020, Luis Arce ganó con un 55%. Sin embargo, en el referéndum del 21 de febrero de 2016 se impuso el NO con un total de 51%, y las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 fueron anuladas por fraudulentas (Ley 1266 de 24 de noviembre de 2019).

Evo Morales era además jefe del MAS y presidente “vitalicio” de las federaciones de cocaleros del Chapare (Cochabamba), y desde un

principio impuso su liderazgo y se convirtió en un auténtico caudillo. Esta concentración del poder en una sola persona (el presidente) ha erosionado el sistema democrático, el pluralismo político, la independencia judicial, la transparencia de la cosa pública y ha facilitado e institucionalizado la corrupción, máxime cuanto el presidente de hecho era el principio y el fin de la causa partidaria.

La Constitución reconoce atribuciones al presidente y no al Órgano Ejecutivo, pese a tratarse de un cuerpo colegiado (art. 172 CPE). Esta “superioridad” del presidente queda sellada desde el primer momento en que el candidato presidencial busca y decide quién será el candidato a vicepresidente y a partir de ahí —cuando son elegidos— obviamente existe una subordinación total del segundo al primero. Y tratándose de los ministros, el presidente ostenta la potestad constitucional de nombrarlos discrecionalmente y, en su caso, destituirlos, incluso crear ministerios cuando lo estime necesario, etc. (art. 172.22 CPE y 6 DS 29894 de 7/02/2009). El presidente designa también mediante decreto, a la controlora o al contralor general del Estado, al presidente del banco central de Bolivia, a la máxima autoridad del órgano de regulación de bancos y entidades financieras, y a los presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado (art. 172.15.23 CPE).

Compartimos con Rivera Santivañez, en el sentido de que la Constitución de 2009 no cambió el régimen presidencialista que ha dado lugar, de un lado, a la construcción de un caudillismo en torno al presidente que se constituye en el jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político o del movimiento político social; y, de otro, a que en situaciones de una grave crisis política y social, no pueda encontrarse una solución democrática sin afectar a la unidad nacional y a la seguridad jurídica.

La Constitución (art. 172) establece y describe las atribuciones del presidente del Estado, que caracterizan el sistema político y contribuyen con creces a concentrar el poder que tiene y ejerce el presidente del Estado boliviano.

El poder por decreto

El presidente del Estado ostenta la potestad constitucional de dictar decretos, resoluciones, reglamentar las leyes, y la iniciativa legislativa, y más de un jefe de Estado ha intentado gobernar mediante decretos supremos. Con razón Sartori concluye que el gobierno por decreto es epidémico en América Latina. El expresidente boliviano, Evo Morales Ayma, usaba y abusaba del *decretismo*. Tal cantidad de decretos supremos no sólo en muchos casos usurpando atribuciones de la Asamblea Legislativa sino también para disponer de recursos económicos y realizar una serie de obras —pequeñas, medianas y grandes— mediante la modalidad además de licitación directa (saltándose los controles legales).

La política exterior

El presidente dirige la política exterior, suscribe tratados internacionales, designa diplomáticos y el cuerpo consular. Esta política se fundamenta en los principios generales que informan el derecho internacional y el control de convencionalidad. Los principios jurídicos universales deben prevalecer como, por ejemplo, el de no agresión ni discriminación, que proclama la Organización de la Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Todos estos Pactos y Convenios Internacionales, buscan garantizar el derecho que tienen los pueblos de autodeterminación y no intervención extranjera en sus asuntos internos.

La Constitución (art. 10) proclama que Bolivia es un Estado pacifista, y está obligado a promover la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo. Y rechaza toda agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre los Estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia e integridad del Estado; además, prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano. Para Alarcón Gambarte, el mantenimiento de la paz

se justifica y fundamenta en cuatro pilares básicos: a) la confianza mutua; b) interés común como principio de alianza defensiva; c) el equilibrio de poder; d) y el principio de respeto a la soberanía territorial. Por tanto, el presidente del Estado tiene en sus manos no sólo construir la imagen internacional y ser el protagonista en los foros internacionales, sino también la posibilidad de proyectar (positiva o negativamente) a Bolivia en el concierto mundial.

Monopoliza la violencia estatal

El presidente del Estado tiene, igualmente, la potestad constitucional de preservar la seguridad y la defensa del Estado y ejerce el mando de capitán general de las fuerzas armadas; designa y destituye al comandante en jefe de las fuerzas armadas y a los comandantes del ejército, de la fuerza aérea y de la armada, así como al comandante general de la policía boliviana (172.17.18.19.25 CPE). Y propone a la Asamblea Legislativa los ascensos a general de ejército, de fuerza aérea, de división y de brigada; a almirante, vicealmirante y contralmirante, y a general de la policía. Las fuerzas armadas reciben sus órdenes, en lo administrativo por intermedio de la ministra o del ministro de defensa y en lo técnico del comandante en jefe, y tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país (art. 244-246 CPE).

La Ley Fundamental establece que las fuerzas de la policía boliviana dependen de la presidenta o del presidente del Estado por intermedio de la ministra o ministro de gobierno, y como fuerza pública tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano (arts. 251-152). Las fuerzas armadas y la policía boliviana constituyen un factor real de poder y ahí porqué el presidente del Estado (a lo largo de la historia republicana) ha buscado y, más de una vez, logrado incluso el apoyo directo y militante.

Maneja la economía

El presidente del Estado ostenta, asimismo, la potestad de elaborar y cambiar la Ley del Presupuesto General del Estado y define las políticas públicas e inversiones sociales. Se trata del instrumento perfecto que tiene para concentrar el poder político y económico, máxime cuando tiene a su disposición el 88% del total de los ingresos programados y tan solo el 12% se distribuye a 360 instituciones autónomas (gobernaciones, alcaldías municipales, universidades públicas, comunidades indígenas). En realidad, no hay ejecutivo débil con un presupuesto fuerte, de modo que éste le permite al presidente manejar ciertas “turbulencias” políticas por lo demás imprescindibles en todo régimen democrático.

La reelección presidencial forma parte de la tradición jurídico-constitucional

La reelección presidencial ha prevalecido en el ordenamiento jurídico-constitucional boliviano.

Constitución	Artículo	Duración del mandato	del presi- Reelección dencial
1826 (Simón Bolívar)	Art. 77	Vitalicio	No aplica.
1831	Art. 70	4 años	Puede ser reelegido.
1834	Art. 72	4 años	Puede ser reelegido.
1839	Art. 75	4 años	Puede ser reelegido.
1843	Art. 50	8 años	Reelegible tras un período constitucional.
1851	Art. 72	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
1861	Art. 52	3 años	Reelegible tras un período constitucional.
1868	Art. 66	4 años	Reelección inmediata por otro período.
1871	Art. 69	4 años	Reelección inmediata por otro período.
1878	Art. 76	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1880	Art. 76	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1938	Art. 84	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1945	Art. 85	6 años	Reelegible tras un período constitucional.
1947	Art. 85	4 años	Reelegible tras un período constitucional.

Constitución	Artículo	Duración del mandato presidencial	del presi- Reelección
1961	Art. 87	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1994	Art. 87	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
2004	Art. 87	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
2009	Art. 168	5 años	Una sola vez de manera continua.

Cuadro sobre la duración y reelección presidencial en las constituciones de Bolivia.

Al margen de la fallida presidencia vitalicia prevista en la primera Constitución, el período presidencial se ha mantenido entre cuatro, y cinco años y la reelección continua y después de un mandato constitucional. El líder histórico del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Víctor Paz Estenssoro, fue presidente de Bolivia cuatro veces: 1952-1956, 1960-1964, 1964 Un breve período presidencial y 1985-1989. Y aun cuando la Constitución solo reconoce el periodo presidencial de cinco años y puede ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua, Evo Morales fue presidente tres veces: 2006-2009, 2009-2015, 2015-2019 y estuvo a punto de ser reelegido por cuarta vez, mediante un mega fraude electoral.

La reelección presidencial genera el caudillismo, uno de los mayúsculos problemas políticos de Bolivia y Latinoamérica. Todo gobernante que se prolonga en el tiempo termina convertido en un verdadero caudillo, que se obsesiona con el poder y fácilmente pierde el rumbo de la historia. Como ya hemos establecido ¿Qué se puede esperar de un hombre “endiosado” a quien le hacen creer continuamente que él es todo y los otros no son nada? ¿Qué se puede esperar del gobierno que no respeta la sabia teoría de la separación de poderes, ni admite transparentar la administración del Estado, menos algún tipo de control real? El caudillismo se encarga, igualmente, de generar las condiciones para que se generalice la corrupción política; además, está conectado a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades públicas.

La reelección presidencial erosiona el equilibrio que debe existir

entre los Órganos del Estado, y cuando los poderes políticos, económicos e ideológicos se funden, los derechos y las libertades se asfixian. Evo Morales había creado, entre otras cosas, condiciones peligrosas para la estabilidad del sistema democrático y la convivencia ciudadana. Tal era el nivel de concentración del poder que la continuidad del sistema político-constitucional dependía del presidente, en lugar de ser éste el que dependa de aquél; es decir, el Estado estaba al servicio del presidente y no éste (el presidente) al servicio del Estado. Los ex mandatarios Evo Morales y Luis Arce tenían el control político de los otros poderes y lo instrumentalizaban para sus fines que no eran otros que la reproducción del poder político.

En general, la reelección presidencial no sólo degrada las reglas del juego democrático y la estabilidad institucional, sino también termina pervirtiendo el verdadero Estado Constitucional de Derecho. La repostulación presidencial de Evo Morales y Álvaro García Linera había indignado no sólo al pueblo boliviano sino también a buena parte de la comunidad internacional. Varios ex jefes de Estado y de gobierno pidieron a la Organización de los Estados Americanos y la Unión Europea, a mantenerse vigilantes y disponer las medidas preventivas y efectivas necesarias y apropiadas a la ruptura del orden constitucional y democrático ocurrido en Bolivia bajo la presidencia de Evo Morales. El rechazo se debía a que el Movimiento al Socialismo (MAS) había decidido torpedear la Constitución, que juró defender en la ciudad de El Alto, y la voluntad popular contenida en los referéndums del 25 de febrero de 2009 y el de 21 de febrero de 2016.

Las exautoridades internacionales denunciaron que “el intento de Evo Morales para perpetuarse en el ejercicio del poder, en fraude manifiesto a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos, desnaturaliza el ejercicio de los derechos políticos y violenta de manera grave los elementos esenciales de la democracia”, según la Declaración sobre la reelección en Bolivia, suscrita por 21 exmandatarios que participaban en la Iniciativa Democrática de España y las Américas. Ellos recordaron que, antes de la vigencia de la Carta Democrática, la Declaración de Santiago de Chile de 1959, adoptada por la OEA, dis-

ponía la “proscripción de la perpetuación en el poder” como principio esencial de la democracia.

En el documento recuerdan que la Constitución Política del Estado establece que el presidente puede ser reelecto por una sola vez de manera continua, y que el tribunal constitucional plurinacional (TCP) estableció en 2013 —en contra de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución (párrafo II)— que los mandatos presidenciales anteriores a la Carta Magna no cuentan a efectos de la reelección, lo que permitió que Morales pudiera ser reelecto en 2014. Los expresidentes sostienen que Morales está “decidido a reelegirse perpetuamente”, intentó reformar la Constitución, pero el electorado dijo “No” a la reelección en el referendo del 21 de febrero de 2016. Sin embargo, el TCP lo habilitó para ser candidato, con el fundamento de que la reelección era un derecho humano. Y que la Convención Americana de Derechos Humanos, al reconocer el derecho de todo ciudadano a elegir y ser elegido, además de establecer que esa prerrogativa puede ser reglamentada por ley, dispone como su límite “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Y como el MAS no pudo reformar la Constitución por la vía del referendo, consiguió la controvertida sentencia constitucional 0084/2017 de 28 de noviembre, que buscaba lo mismo: que los exgobernantes se hagan reelegir y puedan eternizarse en el poder. La reelección presidencial indefinida se había supuestamente “constitucionalizado”, cuya decisión influyó negativamente en el ánimo del ciudadano y, que a partir de ese momento, comenzó a reaccionar hasta culminar con la renuncia y huida de Evo Morales y Álvaro García Linera el domingo 10 de noviembre de 2019, después de 21 días de protestas ciudadanas a nivel nacional e internacional.

Con esta perversa interpretación del referido artículo 23 de la Convención Americana, se buscaba consolidar la reelección indefinida no obstante que dicha disposición sólo garantizaba el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas. El 20 de marzo de 2018 la Comisión de Venecia dictaminó que en el Derecho Internacional

no existe un derecho a la reelección indefinida y que los límites a la reelección presidencial no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos ni del electorado.

La reelección presidencial, en ningún caso, puede configurarse como un derecho humano, menos absoluto como pretendía el tribunal boliviano, pues como cualquier otro derecho tiene restricciones con la finalidad de armonizar y garantizar el ejercicio del derecho por su titular con los derechos de las demás personas en una sociedad democrática. Toda esta falacia es tan evidente, ya que la Convención se encuentra vigente desde 1969, y a nadie se le ocurrió pretender que esta disposición autorizaba nada menos que la reelección indefinida, y así echar por la borda los derechos de millones de personas que quisieran ser elegidas para la conformación de los poderes públicos.

La angurria por el poder de Evo Morales no tenía límites y su comportamiento abusivo generó una crisis del sistema político-constitucional boliviano. Esta figura siempre estuvo prohibida porque erosiona la separación de funciones, los controles cruzados, la coordinación y cooperación como base y fundamento del ejercicio del poder político del Estado boliviano. Constituye además un límite al Jefe de Estado de atenerse al tiempo previamente fijado por voluntad del Constituyente y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución. En rigor resultaba insostenible el argumento jurídico constitucional en el sentido de que al ciudadano que ejerce el cargo electivo y que se le impida su reelección a más de una vez consecutiva, se le estaría limitando su derecho político.

En esta línea, el académico Viciano Pastor (ex asesor del gobierno boliviano en la Asamblea Constituyente) junto a Moreno Gonzáles, analizaron las sentencias pronunciadas por algunos tribunales constitucionales de Latinoamérica, que han permitido la reelección presidencial a pesar de la prohibición en la Carta Magna. Así ocurrió, con mayor o menor éxito en Perú en 1993 (Fujimori), en Argentina en 1994 (Carlos Menem) o en Brasil en 1999 (Fernando Henrique Cardoso).

La tendencia reeleccionista encontrará buena acogida desde el comienzo en el seno del nuevo constitucionalismo latinoamericano. La Constitución de Colombia de 1991, iniciadora de ese movimiento, instaurará la reelección continuada para un solo mandato, criterio que se seguirá posteriormente en Venezuela con la Constitución de 1999, y que se adoptó en las últimas de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), sustituyendo en estos casos la reelección alterna (prohibición de continuidad) por la continua de dos períodos presidenciales. Hay que destacar, no obstante, que estas constituciones, salvo la de Colombia y Bolivia, incorporan la novedosa revocatoria de mandato del presidente de la República, lo que permite impedir la prolongada permanencia de un presidente no deseado por la población.

Tal como sostiene Carlos Mesa Gisbert, el innegable caudillismo que signa nuestro quehacer político parece avalar la desconfianza popular hacia la prórroga, que supone la reelección. El problema mayor ocurre cuando el gobierno ha controlado el aparato electoral y generaba fraude, o cuando a través de los mecanismos económicos y logísticos del Estado, el candidato oficial corre con inmensa ventaja sobre sus oponentes. Sus partidarios sostienen que nada más democrático que dejar en libertad al pueblo boliviano decidir continuar liderando o descartando toda posibilidad de hacerse reelegir en la presidencia del Estado boliviano. En contra de la reelección están los argumentos centrados, igualmente, en la democracia, pero en el sentido de que todos los ciudadanos tienen el derecho a buscar, en igualdad de condiciones, ejercer la presidencia del Estado; es decir, todos deben tener las mismas oportunidades políticas, sin ventajas, exclusiones ni discriminaciones.

En general, las reelecciones presidenciales agravan: a) La concentración del poder (propiciando el hiperpresidencialismo que degenera en autoritarismo); b) Vulnere el principio de separación de poderes; c) Coloca en ventaja al candidato que está en el poder; d) Debilita la institucionalidad porque se pierden los controles y la alternancia en el poder; e) La prolongación en el mandato impide la renovación política que exige y necesita todo sistema político; f) Favorece el caudillismo; g) Debilita a los partidos políticos y favorece la aparición de líderes mesiánicos; h)

Impide la oxigenación del sistema político.

La reelección presidencial no es un derecho humano

Y como el binomio Morales-García Linera había conseguido la controvertida sentencia constitucional 0084/2017 de 28 de noviembre, que le permitía postularse para un cuarto mandato y convertir la reelección prácticamente en un “derecho humano”, se consultó a la Corte IDH si realmente la reelección era o no un derecho humano. El tribunal fue contundente en el sentido de que la reelección presidencial indefinida (y continuada) no sólo que no es un derecho humano, sino también que su prohibición fortalece la democracia representativa, y los derechos políticos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos. Esta opinión es vinculante para todos los países miembros de la OEA, y busca reducir la permanencia en el poder y, con ello, garantizar los valores democráticos, incluso se puede revocar el mandato popular del presidente del Estado.

El tribunal constitucional boliviano aclaraba que el periodo de mandato de las principales autoridades de los Órganos legislativo, ejecutivo y judicial se sujetará a las reglas constitucionales, y que el ejercicio de su periodo de mandato, será únicamente por dos periodos, sean estos *continuos o discontinuos*, sin posibilidad de ampliarse a un tercer mandato; dado que, el fin del constituyente es evitar de cualquier modo, la permanencia de un mandato presidencial y vicepresidencial por más de diez años en total.

La democracia representativa ha evolucionado de la mano del pensamiento político, buscando cualificar el ejercicio del poder. Tal como hemos sostenido, tiene sus propios principios como la separación de poderes, el control, la fiscalización, la transparencia de la cosa pública, la alternabilidad en el ejercicio del poder, el respeto a las minorías, la tolerancia política, el consenso, el diálogo, el debate democrático, la libertad de expresión, entre otros, que son imprescindible para una verdadera convivencia democrática.

La Corte IDH ha sido terminante en el sentido de que los princi-

prios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder. La periodicidad de las elecciones, tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas, puedan acceder al poder. Por tanto, la reelección indefinida vulnera el sistema democrático, y tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propios de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. Los principios de la democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas.

La prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. Esta restricción busca asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes. El tribunal concluye que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. El sistema de protección de derechos humanos asume la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder.

La Carta Democrática Interamericana busca, precisamente, proteger a los países americanos cuanto se rompe el orden constitucional. La defensa de la democracia, los derechos humanos, los valores y principios constitucionales, pasan a ser una responsabilidad de todos los países miembros. La democracia es imprescindible para la convivencia ciudadana. El artículo 3 de la Carta reconoce que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con

sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

El régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder. La defensa real de los derechos humanos, en efecto, es una tarea de todos, por la sencilla razón que son —universales y sagrados— y su protección no debe tener fronteras. La permanencia en funciones de un mismo gobernante en la presidencia de la república por un largo período de tiempo tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. Y propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Esto ha tenido un impacto negativo en el funcionamiento del sistema democrático, el pluralismo político y la convivencia que exige los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana.

La permanencia en el poder de un presidente por un largo período de tiempo afecta la independencia y la separación de poderes, e invalida esta salvaguardia democrática. Al ocupar el cargo de presidente la misma persona por varios mandatos consecutivos se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos, o de aquellos órganos encargados de controlarlos. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del presidente, tal como lo establecen las constituciones de la gran mayoría de Estados de la región.

El artículo 23 de la Convención establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser electo y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, lo cual aplica tanto para cargos de elección popular como por nombramiento o designación. La Corte IDH advierte que

los presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. El propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado. El cargo de la presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja.

En esta línea, la Comisión de Venecia establece que “abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales”. Y explicó que al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo.

El respeto al Estado de Derecho implica que las personas que ejercen el poder deben respetar las normas que hacen posible el juego democrático. La habilitación de la reelección presidencial indefinida trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general. La eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio.

La Corte IDH resalta que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta la separación de poderes y, en general, debilita el funcionamiento de la democracia. El mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino

una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares. En consecuencia, las salvaguardas democráticas deberían prever la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

Por tanto, de una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, se tiene que la habilitación de la reelección presidencial (continua o discontinua) erosiona los principios de una democracia representativa y se pueden volver papel mojado las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La reelección presidencial supone un retroceso democrático

Tradicionalmente ha prevalecido en Bolivia la reelección presidencial inmediata y, durante el gobierno de Evo Morales, incluso, buscó la indefinida y logró (con un alto costo institucional y del sistema político) tres períodos continuos (2006-2029). En el texto constitucional aprobado en la Asamblea Constituyente, se había establecido la reelección indefinida del presidente y del vicepresidente del Estado. En palabras de Rivera Santiviáñez, la reelección presidencial indefinida fue uno de los temas observados y resistidos por las fuerzas políticas y sociales de oposición al MAS; por lo que fue incluido entre los temas objeto de negociación política entre el oficialismo y oposición con la presencia de observadores y veedores internacionales para concertar un texto que luego sería sometido al referéndum ratificatorio. La oposición impidió que el presidente Evo Morales Ayma, logre perpetuarse en el poder, por la vía de la Constitución de 2009.

El proceso constituyente concluyó el 21 de octubre de 2008 con el Pacto que permitió “ajustes” al texto constitucional, según la Ley N° 3942 de 21 de octubre de 2008: “Se aprueba e incorporan en el texto del proyecto de Constitución Política del Estado los ajustes efectuados por el H. Congreso Nacional, sobre la base del trabajo realizado en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y representantes municipa-

les sobre Autonomías y por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional”. La elaboración de la actual Constitución boliviana, que duró tres años, fue sometida a referéndum el 25 de enero de 2009, donde se aprobó con el 61.43% de votos y concluyó con la promulgación oficial el 7 de febrero del mismo año y que —según el MAS— constituye una manifestación expresa del poder constituyente originario, plenipotenciario e ilimitado.

Lo evidente es que el presidente Evo Morales desde que asumió la presidencia el 22 de enero de 2006, y se acomodó la “banda presidencial”, ya estaba pensando cómo hacerse reelegir y sus decisiones y resoluciones gubernamentales las tomaba pensando en las próximas elecciones y no en las próximas generaciones. Así la reelección presidencial (continua o discontinua) supone un retroceso democrático y un verdadero problema para la institucionalidad, la gobernabilidad y la estabilidad nacional. La angurria por el poder se impone y el presidente se convirtió en un verdadero caudillo y se dedicó a buscar cómo eternizarse en el poder.

La reelección presidencial genera ventajas para el candidato presidente; por ejemplo, no está obligado a renunciar previamente al cargo, según la norma prevista por el art. 238.3) de la Constitución: *“No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: Quienes ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, que no hayan renunciado a éste, al menos tres meses antes al día de la elección, excepto el presidente y el vicepresidente de la república”*.

Compartimos con Serrafiero en el sentido de que el presidente candidato siempre tiene ventajas, que son: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a los recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masas; d) el partido en el poder a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que

establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.

En el caso del candidato, Evo Morales, pese a la prohibición de la Ley y del tribunal supremo electoral, usaba y abusaba de los recursos públicos como: a) el uso de vehículos, oficinas, bienes y materiales del Estado; b) presupuesto público para pagar activistas, militantes, votantes; c) uso de medios de comunicación públicos o espacios privados pagados por el Estado. También utilizaba en sus campañas: a) los actos oficiales para promoción política; b) promoción propagandística estatal subliminal; c) vinculación a candidatos con obras públicas ejecutadas o en ejecución; d) empleos públicos. La reelección prácticamente no había sido motivo de debate en relación con la equidad electoral.

La reelección presidencial (continua o discontinua) termina siendo nociva para el Estado Constitucional de Derecho y el sistema democrático. En la perspectiva de Torrico, quienes hacían explícitos sus temores al abuso de poder por la perpetuación de gobernantes, al caudillismo y a la personalización del régimen político, tenían razón. El retroceso ha derivado en la degradación de la democracia y la instalación de la deriva autoritaria, lo que muestra que ambas formas de reelección no solo suponen una tensión democrática, sino una verdadera amenaza y una vulneración a principios fundamentales como la alternancia, y la necesidad de que haya elecciones realmente competitivas y en igualdad de condiciones entre todos los candidatos (recordemos que el presidente candidato no está obligado a renunciar al cargo para habilitarse a la reelección) .

En la perspectiva de la Corte Constitucional de Colombia, un sistema de gobierno de tipo presidencial se perfila alrededor de la figura del presidente de la república, cuyo origen popular es la primera característica destacable y por un tiempo determinado. En cuanto a la fijación del período constitucional que corresponde al presidente comporta, de por sí, una limitación de sus expectativas y del ejercicio efectivo de su poder, ya que, la introducción del período presidencial en el esquema institucional constituye un mecanismo de control, que le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de

propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y procurar que las instituciones se acomoden a las nuevas realidades originadas en la renovación periódica de la suprema magistratura y conserven así el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos.

La previsión expresa de un período para el titular del poder ejecutivo encuentra sustento en relevantes razones de orden constitucional. La misma Corte Constitucional establece que el señalamiento de un período para que el presidente elegido ejerza su mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, y de su observancia depende que toda la forma política decidida por el Constituyente se preserve o se desfigure a tal grado que, de hecho, deba entenderse sustituida por otra, incluso contraria.

La determinación del periodo presidencial busca controlar y limitar el poder porque cuando el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede y vienen los abusos. Tal como advertía Loewenstein, el poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración; es decir, cuando el poder no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. Y recordaba al famoso lord Acton, que hace patente de manera aguda el elemento patológico inherente a todo proceso del poder: El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente.

CONCLUSIONES

Con lo que tenemos reseñado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Los expresidentes Evo Morales y Luis Arce llegaron a concentrar todo el poder político y económico nacional e impusieron el hiperpresidencialismo durante los casi 20 años de gobiernos del MAS. En el caso particular de Evo Morales convirtió a la presidencia del Estado en un cargo “todopoderoso”, que utilizaba y sometía a los otros Órganos con el propósito de buscar eternizarse en el poder político.

En contra de la sana costumbre de que el gobernante elegido renunciaba a la dirigencia de su partido político para convertirse en el “presidente de todos los bolivianos”, Evo Morales no sólo que no dejó la jefatura del MAS y la Federación de cocaleros del trópico cochabambino, sino que se hacía reelegir, bloqueando así toda posibilidad de cambio de liderazgo y respeto por las reglas democráticas.

La Constitución ha mantenido el período presidencial entre cuatro, y cinco años y la reelección continua y la discontinua después de un mandato constitucional. Sin embargo, Víctor Paz Estenssoro fue presidente de Bolivia cuatro veces: 1952-1956, 1960-1964, 1964 Un breve período presidencial y 1985-1989. Y aunque la Constitución vigente solo reconoce el periodo presidencial de cinco años y ser reelecto por una sola vez de manera continua, Evo Morales fue presidente tres veces: 2006-2009, 2009-2015, 2015-2019 y estuvo a punto de ser reelegido por cuarta vez, mediante un mega fraude electoral.

La reelección presidencial erosiona el equilibrio que debe existir entre los Órganos del Estado, y cuando los poderes políticos, económicos e ideológicos se funden, los derechos y las libertades se asfixian. Evo Morales y Luis Arce instrumentalizaban a los otros poderes para sus fines que no eran otros que la reproducción del poder político.

En la búsqueda obsesiva de la reelección presidencial no sólo se degradaban las reglas del juego democrático y la estabilidad institucional, sino también Evo Morales y Luis Arce terminaron pervirtiendo el Estado Constitucional de Derecho y el sistema democrático. Que Evo Morales haya sido presidente tres períodos continuos, vulneró la Constitución, que juró defender en la ciudad de El Alto, y la voluntad popular contenida en los referéndums del 25 de febrero de 2009 y el de 21 de febrero de 2016.

Evo Morales al prolongarse como gobernante se convirtió en un verdadero caudillo, y comenzó a torpedear la Constitución y el sistema electoral hasta consumir el mega fraude el 20 octubre de 2019, pero al mismo tiempo fue el principio del fin. Las masivas protestas e indigna-

ción ciudadana obligaron a que el domingo 10 de noviembre de 2019 Evo Morales y Álvaro García Linera renuncien a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente, y hayan huidos a México.

El caudillo genera las condiciones para la corrupción política; además, está conectado a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades públicas.

Evo Morales no solo torpedeo la Constitución y el sistema interamericano de derechos humanos, sino también al gobierno de su sucesor y ahijado Luis Arce Catacora y a su propio partido: el Movimiento Al Socialismo porque impidió el surgimiento de nuevos líderes políticos, y su partido descendió al sexto lugar en las elecciones generales del 17 de agosto de 2025 con un 3.17%. Este resultado evidencia no solo que el ciclo del MAS ha terminado sino además que el caudillo Evo Morales terminó cometiendo un verdadero suicidio político.

La democracia representativa tiene sus propios principios como la separación de poderes, el control, la fiscalización, la transparencia de la cosa pública, la alternabilidad en el ejercicio del poder, el respeto a las minorías, la tolerancia política, el consenso, el diálogo, el debate democrático, la libertad de expresión, entre otros, que son imprescindible para una verdadera convivencia democrática; principios que se erosionan con la reelección presidencial.

La Corte IDH ha sido terminante en el sentido de que el sistema interamericano rechaza toda posibilidad de que una persona se perpetúe en el poder. La periodicidad de las elecciones tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Y concluye que la reelección indefinida vulnera el sistema democrático, y tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. El mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elec-

ciones populares.

Recomendación

Con el propósito de evitar la erosión de los principios y salvaguarda del Estado Constitucional de Derecho y del sistema democrático boliviano, proponemos introducir en la Constitución y el sistema político nacional, el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial, debiendo promoverse una reforma constitucional cuyo texto debería estar en la línea de la Constitución mexicana: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (art. 83).

Referencias bibliográficas

Acuña Villaraga, F. A. (2021). Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina (1977–2021) (Documento de Trabajo N.º 20). Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

Alarcón Ganbarte, M. M. (2015). El sistema presidencialista y las atribuciones del Poder Ejecutivo. En AAVV, Derecho constitucional latinoamericano y boliviano. Kipus.

Carpizo, J. (2025). La no reelección del presidente de la república y la no inmediata de los legisladores en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://tinyurl.com/wvtvxue6>

Dieter, N. (2007). La reelección. IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Galindo Anze, E. (1994). El fracaso del presidencialismo. Calama.

Herrera Áñez, W. (2019). Derecho constitucional boliviano. Kipus.

Herrera Áñez, W. (2020). La revolución de las pititas en Bolivia. Kipus.

Loewenstein, K. (2017). Teoría de la Constitución (2.ª reimp.). Ariel.

Mesa Gisbert, C. (2003). Presidentes de Bolivia: Entre urnas y fusiles. Gisbert.

Pérez Royo, J. (2003). Curso de derecho constitucional. Marcial Pons.

Rivera Santiváñez, J. A. (2009). El nuevo sistema constitucional del Estado boliviano. En AAVV, Estudios sobre la Constitución aprobada en enero de 2009. Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2012). Temas de derecho constitucional. Imprenta Gráfica Vocal.

Sartori, G. (2016). Ingeniería constitucional comparada (4.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Serrafero, M. (s. f.). Reección presidencial, ventajas del candidato e inequidad electoral. Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas.

Torrico, M. (2022). Reección presidencial y retroceso democrático en América Latina. En V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales: Democracia, justicia e igualdad. FLACSO.

Viciano Pastor, R., & Moreno González, G. (2018). 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, 22, 307–336.

Obras colectivas (AAVV)

AAVV. (2016). Reforma y reelección presidencial. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Kipus.

AAVV. (2017). El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros. Kipus.

Informes institucionales

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. (s. f.). Del conflicto al entendimiento [Informe especial].

Organización de los Estados Americanos. (2019). Análisis de integridad electoral: Elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de octubre de 2019.