

Periodo del mandato presidencial y reelección

Artículo 112

El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.^()*

CONCORDANCIAS:

C.: arts. 110, 111, 1º D.T.E.; L.O.E.: art. 105; Ley 27365

Mario Castillo Freyre

A lo largo de nuestra historia republicana, la duración del mandato ejecutivo ha fluctuado entre cuatro y cinco años.

Solo dos Cartas Constitucionales preveían disposición distinta. Estas eran la Constitución de 1826 que establecía, en su artículo 77: "El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente vitalicio, un Vice-Presidente, y cuatro Secretarios de Estado"; y la Constitución de 1839, que precisaba en su artículo 78 que la duración del cargo de Presidente de la República era de seis años.

La actual Carta Política peruana, siguiendo el lineamiento de sus predecesoras, establece en la primera parte de su artículo 112, que el mandato presidencial es de cinco años⁽¹⁾.

Se ha establecido en doctrina constitucional, que es propio de la forma republicana democrática, que las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sean temporales. Consecuentes con este principio, nuestras Cartas Constitucionales se han mantenido en esta línea.

Al examinar la norma bajo análisis, nos encontramos, además, frente al difícil y espinoso tema de la reelección presidencial.

(*) Texto del artículo según modificación efectuada por el artículo 1 de la Ley N° 27365, publicada el 05 de noviembre de 2000.

(1) Cabe señalar que el texto del artículo 139 de la Constitución Política del Perú de 1933, señalaba que el período presidencial era de seis años, el mismo que comenzaba el 28 de julio del año en que se realizaba la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha. Dicho artículo fue modificado posteriormente por el artículo 1 de la Ley N° 11874 del 31 de octubre de 1952, cuyo texto era el siguiente: "El período presidencial dura cinco años, y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha".

La Constitución Política del Perú de 1993 constituía, antes de la reforma de esta norma en noviembre del año 2000, una de las dos Cartas latinoamericanas que admitía —de modo expreso— la reelección inmediata del Presidente. Así lo precisaba en la versión modificada de su artículo 112: “El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo como mínimo, el ex presidente puede volver a postular sujeto a las mismas condiciones”.

Resulta más que revelador el hecho de que, de un análisis de las Constituciones latinoamericanas y de las nacionales (anteriores a la de 1993), podemos observar que ninguna de ellas contemplaba el supuesto de la reelección inmediata.

Así, debemos destacar que la prohibición de reelección inmediata —como uno de los frenos primordiales para combatir los abusos en el poder— se encuentra en casi todas las Constituciones latinoamericanas⁽²⁾.

El tema de la reelección presidencial resulta complicado, en la medida que en él,

(2) En Bolivia el periodo del Presidente y Vicepresidente es de 4 años improrrogables, prohibiéndose la reelección inmediata.

Asimismo, señala la Constitución de Brasil, en su artículo 82: “El mandato del Presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la reelección para el periodo siguiente, y tendrá inicio el 1 de enero del año siguiente de su elección”.

La Constitución colombiana, por su parte, señala que no podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

La Constitución chilena precisa, en su artículo 25, los requisitos para ser elegido Presidente de la República, la duración del mandato ejecutivo y la prohibición de reelección inmediata: “Para ser elegido Presidente de la República se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplidos cuarenta años de edad y poseer las demás calidades para ser un ciudadano con derecho a sufragio.

El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”.

Por su parte, la Carta Constitucional de Costa Rica, lo hace en su artículo 132, señalando lo siguiente: “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1. El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien los sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un periodo constitucional.
2. El Vicepresidente que hubiera conservado esa calidad en los doce meses anteriores a la elección, y quien en su lugar hubiera ejercido la Presidencia por cualquier lapso dentro de ese término;
3. El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha;
4. El que haya sido Ministro de Gobierno durante los doce meses anteriores a la fecha de su elección;

por excelencia, no solo están en juego concepciones de teoría constitucional, sino fundamentalmente de poder.

El ser humano busca, por lo general, el poder, entendido este como la facultad de disponer en relación a diversas materias y grados, respecto de otros seres humanos con los que vive en sociedad.

El poder, y esto ocurre con frecuencia, fascina a muchos; el poder atrae; el poder deslumbra; y, para quienes lo ejercen ilegalmente, el poder enriquece y engorda. Por ello, hay muchas personas que aman tanto el poder que ni siquiera son capaces de imaginarse —por un momento— sin él.

Y eso que solo estamos hablando del poder político que, por lo general (y la historia nos demuestra esto), es efímero; no de otros tipos de poder, tal vez más permanentes en el tiempo y más sólidos, como el económico.

Otro de los cuestionamientos que plantea la reelección inmediata, está centrado en cómo controlar el uso electorero de las armas que brinda el poder.

5. Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las instituciones autónomas, el Contralor y Subcontralor Generales de la República.

Esta incompatibilidad comprenderá a las personas que hubieran desempeñado los cargos indicados dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección".

La Constitución ecuatoriana es tajante respecto a la duración del mandato ejecutivo y la posibilidad de reelección. En ese país, quien es elegido Presidente de la República, no puede volver a ocupar ese cargo; así lo señala el artículo 74 de la Constitución Política.

Dentro de la misma tendencia se encuentra la Constitución de El Salvador: "El periodo presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más" (artículo 154 de la Constitución salvadoreña).

En Guatemala también está prohibida la reelección presidencial: "La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

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" (artículo 187 de la Constitución de Guatemala).

La Constitución de Haití se refiere, más bien, a la prohibición de prolongarse en el mandato presidencial, permitiendo la reelección, transcurrido un periodo constitucional:

La Constitución de Honduras, por su parte, señala, en su artículo 239, la prohibición de reelección presidencial y la sanción a quienes quebranten dicho impedimento: "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años en el ejercicio de toda función pública (...)"

Cuando un Presidente de la República puede ser reelegido, no se constituye en un candidato más, sino en el candidato por excelencia, por todos los resortes que implica ejercer el Poder Ejecutivo.

Este tema fue discutido de manera muy clara en el proceso de elaboración de la Constitución Política de 1993, durante el cual la mayoría de constitucionalistas opinó en sentido adverso a la reelección presidencial inmediata, pues ello representaba un peligro muy grave para la equiparidad de condiciones que debe existir entre todos los candidatos aspirantes a la Presidencia de la República, más aún, teniendo en consideración, que al no existir entonces una ley de partidos políticos, y, por ende, norma alguna que ejerciera control o regulación en torno a la disposición de los bienes públicos y privados en la campañas electorales, el Presidente cuenta con grandes ventajas para ello, las mismas que se traducen —en la práctica— en no tener límites a este respecto.

En buena cuenta, lo que se hace imposible distinguir ante un Presidente-candidato es cuáles de sus actos constituyen actos de gobierno y cuáles pueden ser considerados como actos proselitistas.

En adición a lo señalado, debemos considerar que la reelección inmediata conlleva el serio problema de la tentación del gasto público en obras improductivas, pero de las cuales el Presidente-candidato pueda sacar provecho inmediato.

Está también el artículo 240, inciso 1: "No pueden ser elegidos Presidente de la República: 1. Los designados a la Presidencia de la República, secretarios y subsecretarios de Estado, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, magistrados y jueces del Poder Judicial, presidentes, vicepresidentes, gerentes, subgerentes, directores, subdirectores, secretarios ejecutivos de instituciones descentralizadas, Contralor y Subcontralor General de la República, director y subdirector de Probiidad Administrativa, que hayan ejercido sus funciones durante los seis meses anteriores a la fecha de elección del Presidente de la República (...)".

La Constitución mexicana también establece una prohibición absoluta, en su artículo 83: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 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".

En Panamá, la reelección presidencial está prohibida hasta para los dos periodos constitucionales siguientes.

La Constitución del Paraguay señala al respecto: "El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente solo 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" (artículo 229).

La prohibición de reelección inmediata también se encuentra contemplada en la Constitución del Uruguay (artículo 152): "El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese (...)".

Sin embargo, las de República Dominicana y Nicaragua, nada dicen al respecto.

Además, la posibilidad de reelección presidencial en la Constitución de 1993 constituyó una legitimación del golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Estimo que podría llegarse a calificar el texto original del artículo 112 de la Constitución de 1993, como el correlato de dicho golpe de Estado; tal vez, el correlato políticamente necesario para Fujimori, pues no se concibe —dentro de una lógica golpista— que tras el quebrantamiento del orden constitucional y la instauración de un gobierno de facto (como fue el caso del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional), el protagonista de ese golpe de Estado abandone fácilmente el poder.

De todo lo expresado puede deducirse claramente que la posibilidad de reelección presidencial inmediata, juega como un factor desequilibrante entre los Poderes del Estado. Y nótese que no estamos con ello diciendo que este sea el único factor que ocasiona el desequilibrio entre dichos Poderes.

Lo que ocurre es mucho más grave, pues la posibilidad de reelección inmediata no hace sino incidir en el enorme desequilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

En tal sentido, resultan relevantes las expresiones de Enrique Bernal Ballesteros⁽³⁾, cuando anota que la reelección presidencial es funcional a un determinado tipo de régimen de Gobierno, en cuyo caso la Constitución debe ser consecuente con el conjunto de instituciones que tienen que ver con el régimen político, para evitar que se rompa el equilibrio de Poderes y se constitucionalice un gobierno de tipo dictatorial, tanto por la concentración de atribuciones, como por la duración en el cargo de Presidente de la República.

Por otra parte, tal como dice Enrique Bernal, el tema de la reelección presidencial, debe ser visto desde una perspectiva histórica y sociológica.

Señala el citado profesor que en el Perú la reelección tiene el lastre de las tendencias autoritarias, el caudillismo y el paternalismo de quienes llegan a la Presidencia y se resisten, con pocas y honrosas excepciones, a dejar el cargo. Agrega que en estas condiciones la reelección es un estímulo al cesarismo presidencialista y un adormecimiento de la conciencia cívica del país, ya que la renovación es intrínseca a la democracia, y lo es más cuando esta recién se está reconstruyendo y es necesario consolidarla, razón por la cual estima que la reelección presidencial inmediata, que era contemplada por el artículo 112 de la Constitución de 1993 antes de su modificación, constituía un lamentable retroceso.

(3) BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Estructura del Estado y modelo político en la Constitución de 1993*. En: "La Constitución de 1993. Análisis y comentarios". Serie: Lecturas sobre temas constitucionales, N° 11, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1995, pp. 103 y 104.

En lo personal, creo que Bernales tiene razón en señalar que establecer la posibilidad de reelección inmediata no resulta apropiada, pero no estoy convencido de que hayamos retrocedido, pues los diez años de gobiernos democráticos, en los cuales se guardaron las formalidades y libertades que implica un Estado de Derecho, no representaron significativos avances en lo que respecta a la maduración de una tradición democrática en el Perú, ya que sería ilusorio pensar que el pueblo peruano se sintiera satisfecho con el resultado de esos dos primeros gobiernos, y hubiese sido interesante preguntarle, en 1990, si se hubiera opuesto a una salida dictatorial que le garantizase una mejoría del país en el aspecto macroeconómico, a la par que una alternativa viable y rápida de combate frontal al fenómeno terrorista.

Sin perjuicio de este último comentario, estimo que la posibilidad de reelección presidencial inmediata representa uno de los principales factores negativos que ha caracterizado al presidencialismo en el Perú de la década 1990-2000, y que podrían llevar a que se le califique como una deformación del régimen presidencialista.

De aquí que considere un acierto tan necesario como previsible que, por medio del artículo 1 de la Ley N° 27365, publicada el 5 de noviembre del año 2000, se haya modificado el artículo 112 de nuestra actual Carta Política, abandonando así la posibilidad a una reelección inmediata del Presidente de la República.

Con dicha modificación hemos regresado a un sistema que permite la reelección, pero transcurrido como mínimo otro período constitucional, con lo que se deja abierta la posibilidad de que quien haya cumplido una buena labor, o incluso quienes no lo hayan hecho y se valgan de la memoria frágil de quienes ya no recuerdan su etapa de gobierno, vuelvan a postular sin toda esa carga de factores negativos implicada en la idea de un Presidente-candidato.

DOCTRINA

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Estructura del Estado y modelo político en la Constitución de 1993*. En: "La Constitución de 1993. Análisis y comentarios". Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales N° 11, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1995.
