

Reelección Presidencial y Enmienda Constitucional

Miguel Ángel Arestivo Duarte ¹

► SUMARIO

El presente ensayo es realizado con el propósito de responder jurídicamente a la pregunta de si es posible permitir la reelección presidencial en la Constitución de 1992 a través del procedimiento de la enmienda.

Para el efecto, el mismo se divide en dos partes: en la primera, se llevarán a cabo dos tipos de interpretación de la Carta Magna: la literal y la histórica. Posteriormente, se expondrán dos argumentos, el primero llamado “a minoris ad maius” y el segundo denominado “ab absurdum”, a fin de confirmar dichas interpretaciones.

En la segunda parte, se examinará el último proyecto de enmienda presentado en la Cámara de Senadores el 31 de marzo de 2017 que tenía por propósito permitir la reelección presidencial por esa cuestionada vía.

Los artículos constitucionales y las demás citas serán expuestos considerando únicamente las palabras, frases o párrafos relacionados directamente con el tema abordado, razón por la cual se recomienda confrontarlos con las fuentes respectivas.

► ABSTRACT

The present essay is intended to answer legally the question of whether it is possible to allow presidential reelection in the 1992 Constitution through the constitutional amendment procedure.

This essay is intended to answer the question of whether or not it is possible to allow reelection through an amendment of the Constitution of 1992.

For this purpose, we are going to examine thoroughly the following cases: in the first part, two cases of consecutive or immediate presidential re-election will be analyzed, then presidential re-election will be studied generally using two arguments, and finally two types of Interpretation of the Constitution: literal and historical.

The second part will examine the latest draft of the constitutional amendment to allow the presidential re-election, presented in the Senate on March 31, 2017.

¹ Estudiante de segundo año de Derecho UCA . Paraguayo, 36 años, Programador de Computadoras por la Facultad de Ciencias y Tecnología UCA (2005); Contador Público por la Facultad de Ciencias Contables UCA (2011); Especialista en Didáctica Universitaria, Facultad de Ciencias Químicas UNA (2015).



Constitutional articles and other quotations shall be set forth only in the words, phrases or paragraphs directly related to the subject matter, which is why it is recommended to compare them with the respective sources.

► DESARROLLO

A) Primera parte.

I. Interpretación Literal

La “interpretación literal es cuando el intérprete se detiene exclusivamente en el texto escrito y el sentido gramatical de las palabras, términos o expresiones, sin tener en cuenta ningún otro aspecto...”².

Según el Art. 229 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República y el Vicepresidente “no podrán ser reelectos en ningún caso...”, mientras que según el Art. 290, “...Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que (...) se convoque a un referéndum...”. Sin embargo, el art. 122 expresa que no podrán ser materias de referéndum: inc. 6) *las elecciones nacionales...*”.

El Art. 122 excluye como materia a las elecciones nacionales, entonces la reelección presidencial, siendo una elección nacional, no puede ser objeto de referéndum, y por consiguiente no puede ser objeto de la enmienda.

Es posible opinar que el Art. 122 se refiere únicamente al “referéndum legislativo” del Art. 121, no obstante el Art. 122 habla sólo de “referéndum”, no hace distinción, entonces, según el aforismo latino *Vbi lex non disntinguit, nec nos distinguere debemus*³, donde la ley no distingue, tampoco debemos distinguir.

Además, el Art. 290 *in fine*, establece: “No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten (...) la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III, y IV del Título II de la Parte I”.

La reelección presidencial consecutiva puede afectar la dura-

² CANO RADIL, Bernardino, Manual de Derecho Constitucional y Político, Asunción, Catena, 2014, pág. 139.

³ CABANELAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos, Buenos Aires, Heliasta, 2007, pág. 974.



ción del mandato del Presidente de la República, una de las atribuciones del Poder Legislativo, o una de las disposiciones del Capítulo III del Título II de la Parte I, por las siguientes razones:

La duración del mandato del Presidente es de cinco años (Art. 229 CN). Si el Presidente se postula a la reelección, cesando en el cargo antes de finalizar su mandato, entonces la duración del mismo no será de cinco años sino de menos de cinco años, es decir, será afectada.

Por ende, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, la duración de mandatos de cualquiera de los poderes del Estado.

Si se pretende que el cese del Presidente en el cargo, a fin de postularse a la reelección, se produzca sin más trámites que el solo hecho de comunicar su renuncia a los demás poderes del Estado, entonces dicho trámite afecta una de las atribuciones de uno de los poderes del Estado, es decir, la atribución del Poder Legislativo de *“Aceptar o rechazar la renuncia del Presidente de la República...”* (Art. 202 CN, inc. 16).

Por tanto, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado.

Ahora bien, si el Presidente se postula a la reelección permaneciendo en el cargo hasta finalizar su mandato, entonces, a diferencia de los demás candidatos, tendrá significativas ventajas, entre ellas, las siguientes atribuciones (Art. 238 CN):

- a. Dirigir la administración general del país (Inc. 1).
- b. Nombrar y remover a los Ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén regladas de otro modo por la Constitución o por la Ley (Inc. 6).
- c. Ser Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación. Nombrar y remover a los comandantes de la Fuerza Pública (Inc. 9).

Como se observa, este tipo de reelección, al otorgar importantes privilegios al Presidente, produce una discriminación negativa



respecto de los demás candidatos, afectando al Art. 46 CN (del Capítulo III del Título II de la Parte I), que dispone: “*Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien...*”.

En consecuencia, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, las disposiciones del Capítulo III del Título II de la Parte I.

II. Interpretación Histórica

“La interpretación histórica consiste en la búsqueda del sentido de la norma a través de precedentes constitucionales, de los trabajos preparatorios y de la *occasio legis...*”⁴.

Es razonable que luego de una reciente dictadura de más de tres décadas (1954-1989), cuya herramienta para permanecer en el poder fue la ilimitada reelección presidencial (Art. 173, Constitución de 1967, enmendada en 1977), la Constitución de 1992 prohíba enfáticamente dicha reelección (Art. 229), lo que puede ser calificado como una conquista.

Ahora bien, la nueva Constitución establece dos procedimientos para ser modificada, a saber: uno extenso, de la Reforma, que luego de diez años permite el cambio total de la Constitución a través del Poder Constituyente (Art. 289), y el otro más limitado, el de la Enmienda, que transcurridos tres años permite el cambio parcial de la Constitución mediante un Poder Constituido (Art. 290).

Con respecto a este último, de la enmienda, cabe recordar lo dicho en la Sesión Plenaria N° 39 de la Convención Nacional Constituyente, el 4 de junio de 1992, por el Convencional Óscar Paciello, Presidente de la Comisión Redactora: “...la Constitución está abriendo el mecanismo para un ajuste permanente, pero tampoco se puede abrir una válvula común y corriente para que en este país desaparezca la certeza y estabilidad jurídica. Si a cada rato vamos a estar enmendando y reformando la Constitución, resulta que va a ser inentendible, nuestro Orden Jurídico se va a transformar en un pandemónium y, si bien es cierto, es probable que pueda haber interés en mejorar la Constitución, a mí nadie

⁴ RAMÍREZ CANDIA, Manuel Dejesús, Derecho Constitucional Paraguayo, Asunción, Litocolor, 2013, Tomo I, pág. 128.



me garantiza que con idéntico criterio, fuerzas regresivas pretendan nulificar numerosas conquistas establecidas en la Constitución, de manera que, en esta materia se debe ser extremadamente cauteloso... ”.

Siguiendo lo dicho por el citado Convencional, puede ocurrir que con el criterio de “mejorar la Constitución”, fuerzas regresivas pretendan anular a través de la enmienda las conquistas establecidas en la Constitución, como lo es la prohibición de reelección presidencial (Art. 229 CN).

Por tanto, mediante la interpretación histórica es posible deducir que la intención o voluntad de los convencionales ha sido evitar la utilización del procedimiento más simple, la enmienda, para anular dichas conquistas, entre las que se encuentra la prohibición de reelección presidencial.

Cabe destacar que, según Bidart Campos, de surgir discrepancia entre lo gramatical y lo histórico, el intérprete debe preferir la voluntad real e histórica del autor, a la formulación hecha en la norma; o sea, ha de prevalecer la interpretación histórica sobre la literal⁵.

III. Argumento “a minori ad maius”

Según este argumento, “...si está prohibido lo menos, con mayor razón está prohibido lo más...”⁶.

La duración del mandato del Presidente es de cinco años y nada más (Art. 229 CN) Por tanto, si vía enmienda no es posible otorgar ni siquiera un día más de mandato al Presidente, es decir “afectar la duración del mandato”, mucho menos es posible otorgarle un mandato más de cinco años al permitir la reelección.

Nótese que aumentar la duración del mandato presidencial y permitir la reelección presidencial, si bien son acciones distintas, ambas pueden producir el mismo efecto, es decir, otorgar más tiempo a una persona para ocupar el cargo de Presidente, por ejemplo: aumentar cinco años más la duración del mandato presidencial puede producir el mismo efecto que permitir la reelección presidencial consecutiva, o sea, otorgar al Presidente un mandato más de cinco años, dado que en ambos casos la permanencia del

⁵ BIDART CAMPOS, Germán, Manual de la Constitución Reformada, Buenos Aires, EDIAR, 2013, Tomo I, pág. 314.

⁶ MENDONCA, Juan Carlos, La interpretación literal en el derecho, Asunción, Intercontinental, 2016, pág. 112.



Presidente en el cargo será de diez años.

IV. Argumento “ab absurdum”

En este argumento, “Se excluye, pues, la interpretación que da lugar a un significado absurdo (...) o bien a una consecuencia absurda derivada de la aplicación de la norma”⁷.

El Art. 229 CN dispone que “*El Presidente de la República y el Vicepresidente (...) No podrán ser reelectos en ningún caso...*”. En tanto que el Art. 290 CN expresa: “*Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas (...) No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I*”.

Considerando aisladamente ambos artículos, se podría opinar *a priori* que si la prohibición de reelección presidencial no está expresamente incluida entre las materias que no pueden ser modificadas a través de la enmienda, entonces dicha prohibición podría ser suprimida por esta vía.

Sin embargo, si la norma que prohíbe categóricamente la reelección presidencial (Art. 229) fue redactada en el año 1992, como reacción a una reciente dictadura de más de treinta años (1954-1989) –que se valió de tal figura para el efecto– para luego de tan solo tres años de vigencia (1995) permitirla nuevamente a través de la enmienda (Art. 290), entonces esta interpretación da lugar a una consecuencia absurda derivada de la aplicación de la norma.

No se concibe, pues, que luego de una dictadura de más de tres décadas, la nueva Constitución prohíba rotundamente la reelección presidencial, para después de apenas tres años de vigencia, permitirla nuevamente a través de la enmienda.

► CONCLUSIONES

La enmienda es un procedimiento que contiene a otro procedimiento, llamado referéndum (Art. 290), el cual se halla limitado en

⁷ *Ibid.*, pág. 121.



cuanto a las materias que pueden ser objeto del mismo (Art. 122). Entre las materias que no pueden ser objeto de referéndum se encuentran las elecciones nacionales (Inc. 6), entonces, la reelección presidencial, siendo una elección nacional, no puede ser objeto de referéndum, y por consiguiente no puede ser objeto de la enmienda.

La duración del mandato del Presidente es de cinco años (Art. 229). Si el Presidente se postula a la reelección, cesando en el cargo antes de finalizar su mandato, entonces la duración del mismo será menor que cinco años, o sea, será afectada. Por ende, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, la duración de mandatos de cualquiera de los poderes del Estado.

Si la mera renuncia del Presidente a su cargo, comunicada a los demás poderes del Estado, será considerada como trámite suficiente para postularse a la reelección, entonces dicho trámite afectaría la atribución vigente del Poder Legislativo de aceptar o rechazar la renuncia del Presidente de la República (Art. 202, Inc. 16). Por consiguiente, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado.

El hecho de que el Presidente se postule a la reelección, permaneciendo en el cargo hasta el final de su mandato, al otorgarle significativos privilegios (Art. 238), admite la discriminación negativa respecto de los demás candidatos, afectando al Art. 46 “De la igualdad de las personas”, del Capítulo III del Título II de la Parte I. Entonces, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, las disposiciones del Capítulo III del Título II de la Parte I.

Resulta lógico que, luego de una reciente dictadura de más de tres décadas (1954-1989), permitida por la reelección presidencial (Art. 173, Constitución de 1967, enmendada en 1977), la Constitución de 1992 prohíba terminantemente dicha reelección (Art. 229), lo que puede ser considerado como una conquista. Con respecto al procedimiento más simple para modificar la Constitución, la enmienda (Art. 290), cabe recordar lo dicho en la Sesión Plenaria N° 39 de la Convención Nacional Constituyente, por el Presidente de

la Comisión Redactora: “...si bien es cierto, es probable que pueda haber interés en mejorar la Constitución, a mí nadie me garantiza que con idéntico criterio, fuerzas regresivas pretendan nulificar numerosas conquistas establecidas en la Constitución, de manera que, en esta materia se debe ser extremadamente cauteloso...”. De lo cual es posible inferir que, la intención o voluntad de los convencionales ha sido evitar la utilización del procedimiento más simple, el de la enmienda, para anular dichas conquistas, entre las que se encuentra la prohibición de reelección presidencial.

Según el argumento “*a minori ad maius*”, si está prohibido lo menos, con mayor razón está prohibido lo más. El mandato del Presidente dura cinco años (Art. 229), y por ejemplo, un día es un tiempo menor que cinco años. Ahora bien, en la enmienda (Art. 290), si está prohibido otorgar un día más de mandato al Presidente, afectando la duración del mandato, con mayor razón está prohibido otorgarle un mandato más de cinco años, al permitir la reelección.

El argumento “*ab absurdum*” excluye la interpretación que da lugar a una consecuencia absurda derivada de la aplicación de la norma. Si la norma que impide totalmente la reelección presidencial (Art. 229) fue creada en 1992 como respuesta a una dictadura reciente de más de tres décadas que se valió de tal figura para el efecto (Art. 173, Constitución de 1967, enmendada en 1977), para luego de apenas tres años de vigencia (1995) permitirla nuevamente a través de la enmienda (Art. 290), entonces esta interpretación da lugar a una consecuencia absurda derivada de la aplicación de la norma. Por tanto, según este argumento, dicha interpretación debe ser excluida.

Por las razones jurídicas expuestas, se puede concluir que no es posible permitir la reelección presidencial en la Constitución de 1992, a través del procedimiento de la enmienda.

B) Segunda parte.

El último proyecto de enmienda constitucional para permitir la reelección presidencial, fue presentado en la Cámara de Senadores el 31 de marzo de 2017.

El Art. 1º del mismo, dice “Enmiéndase los Artículos (...) 229 (...)



de la Constitución Nacional (...) los que quedan redactados de la siguiente manera: (...).

Artículo 229 – (...) El Presidente de la República y el Vicepresidente (...) podrán ser electos solo dos veces, en forma consecutiva o alternada. Quien está en ejercicio del cargo de Presidente de la República, solo podrá ser electo nuevamente para el periodo siguiente, si hubiese presentado renuncia al mismo seis meses antes de los comicios generales; siendo suficiente para ser candidato en tal caso, la comunicación de su renuncia a los demás Poderes del Estado y al Tribunal Superior de Justicia Electoral, en el plazo mencionado..."

Considerando las conclusiones de la primera parte de este ensayo, dicho proyecto no puede ser tratado a través del procedimiento de la enmienda constitucional. Como ejemplo, a continuación se citan dos de ellas:

1. El proyecto establece que "...Quien está en ejercicio del cargo de Presidente de la República, solo podrá ser electo nuevamente para el periodo siguiente, si hubiese presentado renuncia al mismo seis meses antes de los comicios generales..."

La duración del mandato del Presidente es de cinco años (Art. 229). Si el Presidente se postula a la reelección, cesando en el cargo antes de finalizar su mandato, entonces la duración del mismo será menor que cinco años, o sea, será afectada. Por ende, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, la duración de mandatos de cualquiera de los poderes del Estado (Conclusión N° 2).

2. El proyecto dispone que "...Quien está en ejercicio del cargo de Presidente de la República, solo podrá ser electo nuevamente para el periodo siguiente, si hubiese presentado renuncia al mismo (...) siendo suficiente para ser candidato en tal caso, la comunicación de su renuncia a los demás Poderes del Estado...". Si la mera renuncia del Presidente a su cargo, comunicada a los demás poderes del Estado, será considerada como trámite suficiente para postularse a la reelección, entonces dicho trámite afecta la atribución del Poder Legislativo de aceptar o rechazar la renuncia del Presidente de la República (Art. 202, Inc. 16). Por



consiguiente, según el Art. 290, no se utilizará la enmienda para aquellas disposiciones que afecten, entre otros, las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado (Conclusión N° 3).

BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCIÓN PARAGUAYA DE 1992.
- CANO RADIL, Bernardino, Manual de Derecho Constitucional y Político, Asunción, Catena, 2014.
- CABANELAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos, Buenos Aires, Helasta, 2007.
- RAMÍREZ CANDIA, Manuel Dejesús, Derecho Constitucional Paraguayo, Asunción, Litocolor, 2013.
- CONSTITUCIÓN PARAGUAYA DE 1967.
- DIARIO DE SESIÓN PLENARIA N° 39 DE LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE del 4 de junio de 1992.
- BIDART CAMPOS, Germán, Manual de la Constitución Reformada, Buenos Aires, EDIAR, 2013.
- MENDONCA, Juan Carlos. La interpretación literal en el derecho, Asunción, Intercontinental, 2016.
- PROYECTO DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL PARA PERMITIR LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL, PRESENTADO EN LA CÁMARA DE SENADORES EL 31 DE MARZO DE 2017.

• • • • • **PALABRAS CLAVE:**

Constitución Nacional, Reección presidencial, Enmienda Constitucional, Referéndum, Interpretación, Reforma Constitucional.

• • • • • **KEYWORDS:**

National Constitution, Presidential Reelection, Constitutional Amendment, Referendum, Interpretation, Constitutional Reform.