



**Análisis jurídico sobre
el principio de alternabilidad en el
ejercicio de la presidencia**

Octubre 2023

Análisis jurídico
sobre el principio de alternabilidad en el
ejercicio de la presidencia

Octubre 2023

Introducción

La Constitución de la República de El Salvador establece límites al ejercicio del poder, uno de los más importantes es la duración del mandato presidencial; al respecto, el artículo 154 de la Constitución de la República de El Salvador establece que **“el período 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”**.

Según este artículo de la Constitución (CN) ninguna persona que haya ejercido la presidencia puede presentarse como candidato a la reelección consecutiva, porque el período finaliza a los cinco años sin posibilidad de reelección inmediata. El presidente no puede optar por un segundo mandato, ya que la Constitución lo prohíbe al expresar que “la persona que haya ejercido la Presidencia” no puede “continuar en sus funciones ni un día más”.

El artículo 154 CN no faculta al presidente para optar para la reelección inmediata, la persona que ejerce la Presidencia tampoco se puede presentar para un “segundo mandato”, ni se pueden utilizar subterfugios para perpetuarse en el poder.

Esto es un hecho reconocido en más de una ocasión¹ por el propio presidente de la República Nayib Armando Bukele Ortez, que en 2013, por ejemplo, en una entrevista a un medio nicaragüense expresó:

“La Constitución no permite que la misma persona sea presidente dos veces seguidas, puede ser presidente 80 veces si quiere, pero no seguidas, entonces, eso es para garantizar que no se mantenga en el poder y que no utilice su poder para quedarse en el poder”².

El límite temporal establecido por Constitución al mandato presidencial (art. 154 CN) es sumamente preciso, el texto constitucional establece el día exacto en el que inicia y termina el mandato presidencial, asimismo la disposición referida prescribe que al terminar el mandato la persona que haya ejercido el cargo no puede continuar “ni un día más” en sus funciones, bajo ninguna circunstancia; y de “quedarse en el cargo” la Constitución establece diferentes sanciones que le competen a otras instituciones como la Asamblea Legislativa ya que este Órgano Fundamental de Gobierno debe desconocer a quien pretenda reelegirse o continuar en el ejercicio del cargo, tal como lo establece el artículo 131 ordinal 16° de la Constitución. Si esto fallara es el pueblo quien tiene el derecho reconocido en los artículos 87 y 88 CN. Mientras, la Sala de lo Constitucional es competente para sancionar con la pérdida de los derechos de la ciudadanía, conforme lo establecido en el artículo 75 ordinal 4°.

La reelección inmediata está prohibida, en todo tiempo, desde las elecciones internas como parte del proceso electoral, hasta el momento en que los interesados pretendan inscribirse como candidatos ante el Tribunal Supremo Electoral, así lo establece el artículo 152 inciso 1° de la Constitución. Mientras que el artículo 248 protege con especial énfasis al principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia al incorporarlo expresamente como una cláusula de intangibilidad, también conocidas como límites materiales al proceso de reforma constitucional, cláusulas de eternidad (*Ewigkeitsklausel*), cláusulas irreformables o cláusulas pétreas.

En el presente análisis se examinan tanto las bases constitucionales, legales e históricas que respaldan la restricción de la reelección inmediata, así como los precedentes

¹ <https://www.revistafactum.com/los-bukele-rechazaban-la-reeleccion-antes-del-poder/>

² <https://www.youtube.com/watch?v=fsa7Pw0rifU>

jurisprudenciales que han establecido su aplicación. Además, se considerará la relevancia de documentos como el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución en la interpretación de la Constitución salvadoreña. Asimismo, se explorará la perspectiva internacional sobre este tema, incluyendo la Carta Democrática Interamericana y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A través de este análisis, se busca proporcionar una visión integral de porqué la reelección inmediata se encuentra prohibida en el contexto legal y constitucional de El Salvador, subrayando su importancia en la preservación de los principios democráticos y en la prevención del autoritarismo. Finalmente, se presentarán conclusiones que resuman los puntos clave tratados en este índice.

1. La reelección está prohibida por la constitución y por la ley electoral

La reelección inmediata está prohibida expresamente por seis artículos constitucionales. Estos artículos o disposiciones constitucionales **“forman parte del conjunto de preceptos encaminados a garantizar el principio de alternancia o alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia”**. Así lo expresó la Sala de lo Constitucional legítima en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013:

“**El art. 152 ord. 1° Cn. prohíbe la candidatura a Presidente de la República de: “El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”. La expresión con que inicia este ordinal comprende tanto a quienes hayan sustituido al Presidente electo como al titular del cargo, de modo que esta disposición forma parte del conjunto de preceptos encaminados a garantizar el principio de alternancia o alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia. Esta finalidad comparten, asimismo, los arts. 75 ord. 4° (que sanciona a quienes promuevan la reelección presidencial continua); 88 (que afirma que dicho principio “es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político” y que su violación “obliga a la insurrección”); 131 ord. 16° (que ordena a la Asamblea Legislativa “desconocer” al Presidente de la República que continúe en el cargo a pesar de la terminación de su período); 154 (que fija la duración del período presidencial en 5 años y “ni un día más”); y 248 Cn. (que prohíbe la reforma constitucional en este tema).”**³

El principio de la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia obliga que el Poder Político no sea ejercido por una misma persona de forma consecutiva, este principio es tan importante que se encuentra consagrado de forma expresa a nivel constitucional y tiene como objetivo garantizar que el traspaso en el ejercicio del poder político se realice de forma democrática, con sujeción a las disposiciones constitucionales referidas, evitando que en El Salvador se vuelva a dar una dictadura.

El **principio de alternancia** –también denominado por la Constitución como **principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia**– es tan importante para el mantenimiento

³ Sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional, dictada a las trece horas y cincuenta minutos del veinticinco de junio de dos mil catorce, con referencia **163-2013**.

del orden constitucional, que se ha consagrado y se protege por seis artículos constitucionales diferentes, que rezan de la siguiente manera:

Artículo 75 ordinal 4°.- “Pierden los derechos de ciudadano: (...) 4°- Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin”

Artículo 88.- “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta regla obliga a la insurrección”.

Artículo 131 ordinal 16°.- “Corresponde a la Asamblea Legislativa: (...) 16°- Desconocer obligatoriamente al Presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, sino no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un Presidente Provisional”

Artículo 152 ordinal 1°.- “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1°- El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis veces, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior⁴, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”.

Artículo 154.- “El período 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 248 inciso 4°.- “No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de Gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

Estas disposiciones constitucionales fueron interpretadas por la Sala de lo Constitucional legítima en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013, respecto de estas se expresó que prohíben la reelección inmediata, sucesiva o continua, pero que no prohíbe la reelección discontinua:

**“
Todas esas disposiciones indican que la Constitución prohíbe la reelección presidencial inmediata, sucesiva o continua y la permanencia en el cargo de quien lo haya ejercido por otro título, pero no se refiere expresamente a la reelección que se obtenga después de uno o más períodos presidenciales intermedios.”⁵**

Especial importancia merece el artículo 248 inciso 4° de la Constitución que establece que no se pueden reformar los artículos que prohíben la reelección presidencial, esto significa que el Poder Constituyente que elaboró la Constitución de 1983 –actualmente vigente– consideró este tema como algo esencial para el orden democrático del país, al grado de elevar esta prohibición y protegerla como una cláusula pétrea (es decir cláusula de eternidad o cláusula no reformable), esto implica que la reelección está prohibida y esta cláusula prohibitiva es tan importante que se reconoció como una decisión política trascendental, que

⁴ Cfr. <https://twitter.com/Rchr2M/status/1571866159422504967>

⁵ Considerando IV. 2. Párrafo segundo, sentencia de inconstitucionalidad **Ref. 163-2013**.

se encuentra “sustraída de las mayorías parlamentarias coyunturales, de tal manera que éstas no pueden suprimirlos, eliminarlos o desmejorarlos”⁶.

Las leyes del país también prohíben la reelección, como prueba de ello citamos el artículo 7 del Código Electoral. Dicha disposición legal sanciona a quienes promuevan la reelección:

Inhabilidades. Art. 7.-No pueden ejercer el sufragio: (...) h) Las y los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente o Presidenta de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin”

Este artículo del Código Electoral sanciona con inhabilidad para ejercer el sufragio a toda persona que promueva la reelección o que emplee medios directos encaminados a ese fin, esto implica que si el presidente de la República intenta inscribirse como candidato estaría cometiendo una acción prohibida que constituye “un medio directo encaminado a ese fin”, por lo que estaría inhabilitado para ejercer el sufragio, tanto en su dimensión pasiva “optar a un cargo público”, como en su dimensión activa.

Además, la Ley de Partidos Políticos (LPP) en el artículo 23 letra a, también establece expresamente como prohibición a los partidos políticos la promoción de la reelección consecutiva, fundamentada en los principios democráticos que enarbola la Constitución para contener la acumulación excesiva de poder, lo que socavaría la pluralidad y la alternancia; así como previene posibles abusos y prácticas autoritarias al garantizar que los funcionarios electos no se perpetúen en el cargo, lo que es atinente a las funciones y objetivos de los partidos expuestos en el art. 5 de la LPP y que tiene por eje “contribuir a la vigencia y defensa del sistema democrático y pluralista”.

2. El informe único constituye un documento fidedigno para la interpretación del texto constitucional

El artículo 268 de la Constitución establece que el Informe Único es referencia obligatoria para los poderes constituidos. Dicha disposición constitucional establece lo siguiente:

Artículo 268 CN: “Se tendrán como documentos fidedignos para la interpretación de esta Constitución, además del acta de la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente, las grabaciones magnetofónicas y de audiovideo que contienen las incidencias y participación de los Diputados Constituyentes en la discusión y aprobación de ella, así como los documentos similares que se elaboren en la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución. La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa deberá dictar

⁶ Extracto de la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 7-2012: “Como se indicó, el art. 248 inc. 4° prohíbe la reforma las disposiciones constitucionales que se refieren a la “forma y sistema de gobierno”. El sistema político salvadoreño es democrático, y en su dimensión formal se subraya la importancia de los derechos de participación política, pues el ejercicio de éstos es lo que fomenta la dinámica de las interrelaciones de la sociedad y el Estado; esto es, la elección de los representantes por medio de elecciones competitivas. De igual forma, existe un catálogo de derechos fundamentales que, por su reconocimiento constitucional y desarrollo jurisprudencial, están sustraídos de las mayorías parlamentarias coyunturales, de tal manera que éstas no pueden suprimirlos, eliminarlos o desmejorarlos.” Esta resolución está disponible en la siguiente dirección: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/12/A3C4C.PDF>

las disposiciones pertinentes para garantizar la autenticidad y conservación de tales documentos”

Asimismo, la jurisprudencia dictada por la Sala de lo Constitucional ha explicado que dicho Informe Único es uno de los instrumentos fidedignos para la interpretación de la Constitución:

“...esta disposición debe entenderse como una guía para el intérprete, según la cual, en el juicio evaluativo primario, debe determinar los principios y valores de lo que al respecto hayan dicho sus autores (Cfr. Pierluigi Chiassoni, Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas, 1ª ed., 2011, pp. 94-101). Una vez hecho esto, debe pasar al juicio evaluativo secundario, en el que deberá tomar en cuenta si hubo alguna situación contextual especial en la redacción de alguna o varias disposiciones constitucionales específicas o de alguno de los títulos, capítulos o secciones de la Constitución. Si la hubo y esta se mantiene en la actualidad, la interpretación debe ser originalista; si la hubo, pero ya no se mantiene o no es relevante para el caso, debe ser evolutiva; y si no la hubo, debe ser también evolutiva.

Lo dicho en último término encuentra un respaldo en la sentencia de inconstitucionalidad 163-2013, ya citada, según la cual “[l]a comprensión del texto de una disposición jurídica según el contexto o la situación comunicativa, es decir, asumiendo que el lenguaje se utiliza con una finalidad socialmente relevante, obliga a tomar en consideración, junto con otros elementos, la intención de la disposición (según ella misma o el propósito de su emisor). Dicha intención (o “espíritu”, art. 19 inc. 2º CC.) puede ser reconstruida mediante “la historia fidedigna de su establecimiento” o los antecedentes normativos, como también lo reconoce al art. 268 Cn. Sin embargo, aceptada su utilidad, es necesario aclarar que estos insumos no constituyen el único ni el más importante de los elementos de análisis en la actividad interpretativa, sino que siempre concurren con otros criterios (pautas, métodos, directivas, argumentos) de interpretación, que deben ser considerados de manera conjunta. Además, la utilidad de los antecedentes históricos depende de que coincidan en lo relevante con la formulación textual o literal vigente, pues los términos de una regulación pasada no pueden determinar el significado de la disposición actual sobre el mismo asunto, cuando haya ocurrido un cambio sustancial en la redacción normativa de esta última” (las itálicas corresponden a la cita.)⁷

El Poder Constituyente además de prohibir la reelección en seis artículos de la Constitución, también registró **en el informe único de la Comisión Redactora, documento fidedigno para la interpretación constitucional según el artículo 268 CN, la causal de inhabilitación e incompatibilidad regulada en el artículo 152 inciso 1º de la Constitución**⁸. En este apartado se expone que el artículo 152 inciso 1º prohíbe que el presidente de turno se presente como candidato a la reelección; de tal forma que el presidente Nayib Bukele –que actualmente está ejerciendo el mandato– está inhabilitado para inscribirse como candidato a la reelección por encontrarse en el primer supuesto (art. 152 inciso 1º CN), ya que él ha ejercido la presidencia “por más de seis meses consecutivos”. En este orden de ideas, el presidente actual inició su mandato el día primero de junio de dos mil diecinueve y finalizará su mandato

⁷ Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 210-2020/23-2020/24-2020/25-2020, dictada por la Sala de lo Constitucional legítima, a las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del ocho de junio de dos mil veinte. Disponible en: https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/I_21-2020.pdf

⁸ Informe Único, apartado titulado “incompatibilidad o inhabilitación para ser candidato a la presidencia de la República”. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F1980-1989%2F1983%2F07%2F8885C.PDF> (consultado el día 12 de octubre de 2023)

el primero de junio de dos mil veinticuatro, sin poder continuar en el cargo ni un día más (art. 154 CN).

En el informe único la Comisión registró la explicación acotada:

“ La incompatibilidad establecida en el artículo 67 de la Constitución de 1962 respecto del cargo de Presidente, se establece en el proyecto como inhabilidad para ser candidato a Presidente de la República. Considera la Comisión que de acuerdo al Proyecto constitucional, únicamente los candidatos pueden llegar a ser presidentes de la República y que es en esta etapa en donde corresponderá al organismo correspondiente descalificar a las personas sobre la que se dé alguna de las circunstancias de incompatibilidad o inhabilidad.

Respecto de la incompatibilidad del que ha desempeñado la Presidencia de la República, se califica en el proyecto de manera que este desempeño dure más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior o dentro de los últimos seis meses anteriores a la fecha de inicio del período presidencial”⁹

En este orden de ideas, la prohibición establecida por Constitución en el artículo 152 inciso 1º está dirigida a cualquier persona que se encuentre en cualquiera de las siguientes condiciones:

- i) “Que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no”;
- ii) “Que haya ejercido la presidencia dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial” al cual aspira.

El inciso del artículo 152 de la Constitución de El Salvador contiene dos supuestos de hecho, el primero prohíbe que el presidente, vicepresidente o designados a la presidencia se inscriban como candidatos si han ejercido la presidencia por 6 meses o más, ya sea de forma consecutiva o no; mientras que el segundo supuesto prohíbe que cualquier persona que haya ejercido la presidencia dentro de los últimos seis meses se presente como candidato, sin establecer un límite de tiempo, esto significa que si una persona ejerció la presidencia por un solo día en los últimos seis meses del mandato al que hace referencia el artículo 154, no puede ser candidato a la presidencia, esta prohibición estaría destinada al supuesto que ocurriría cuando hay vacante en el mandato y la Asamblea Legislativa designa de forma provisional, mientras que el primer supuesto está destinado a las personas que ejercen el cargo cuando no existe vacancia: el presidente, el vicepresidente y los designados. La Constitución utilizó la conjunción disyuntiva “o”, por lo que se prohíben ambas situaciones de hecho, es decir que al ocurrir tan solo uno de los supuestos la persona que se encuentre en dicha situación no puede ser candidato o candidata a la presidencia.

Si el presidente Nayib Bukele se presenta como candidato el Tribunal Supremo Electoral está obligado a descalificarlo, porque ya ejerció la presidencia “por más de seis meses consecutivos” en el período actual, ya que así lo estableció el Poder Constituyente e incluso explicó esto en el Informe Único, ya citado.

La prohibición está destinada a evitar que un mandatario utilice su poder para perpetuarse en el ejercicio del cargo, como ya ha ocurrido en el pasado en El Salvador; prueba de ello es

⁹ <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F1980-1989%2F1983%2F07%2F8885C.PDF>

que en este mismo Informe Único la Comisión Redactora del Poder Constituyente explicó que se incluyó como inhabilidad para presentarse como candidato haber ejercido el cargo de presidente –entiéndase titular– de una institución oficial autónoma por el poder administrativo y político que dicho cargo conlleva. Al tenor del informe único:

“Asimismo, por considerar que en virtud de la descentralización por funciones, las instituciones autónomas ejercen gran poder administrativo y aún político, también se incluye dentro de la incompatibilidad a los que desempeñan la Presidencia de tales instituciones durante el último año del período presidencial inmediato anterior.”

Aplicando un argumento *a fortiori*, si la Constitución prohíbe que los presidentes de instituciones autónomas se presenten como candidatos a la presidencia debido a que detentan poder administrativo e incluso político, con mucha mayor razón está prohibido que el presidente se presente como candidato, luego de haber ejercido la presidencia por “más de seis meses consecutivos o no”, pues la persona que ejerce la Presidencia ejerce aún más poder administrativo y político, que cualquiera de los presidentes de instituciones autónomas.

La Comisión Redactora también se refirió a las personas que han ejercido la presidencia en períodos muy cortos, es decir inferiores a seis meses consecutivos o no:

“Ha sido la intención de la Comisión el de excluir de la incompatibilidad al Vicepresidente o Designados a la Presidencia que la hayan ejercido por períodos muy cortos, o en épocas que no pueda afectar los resultados del proceso electoral”

Esto significa que el vicepresidente solamente podría ser candidato a la presidencia cuando no haya ejercido la presidencia ni un solo día en los últimos seis meses del mandato y si en todo el mandato ejerció por períodos muy cortos, cuando el total de días en que ejerció el cargo suman menos de seis meses en total.

3. La reelección está prohibida como rechazo al autoritarismo del pasado

El artículo 152 inciso 1º responde a una razón histórica, la Constitución prohíbe que el presidente en el ejercicio del cargo se presente como candidato utilizando argucias o maniobras para defraudar el límite temporal del mandato presidencial. Es decir que, está prohibido, tanto que el presidente que esté ejerciendo el mandato opte por un segundo mandato consecutivo, por su reelección, que continúe en el ejercicio del cargo sin realizar elección, o que sea designado por la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, independientemente de la denominación, se prohíbe que al finalizar el plazo de 5 años el presidente continúe ejerciendo el cargo.

La Constitución también prohíbe que el vicepresidente que ha ejercido la Presidencia por un período igual o mayor a seis meses -ya sea consecutivos o no- se “quede en el cargo” o se postule como candidato a la presidencia, como ocurrió con el dictador Maximiliano Hernández Martínez en el año de 1931.

Precisamente, en 1931 la sucesión o el traspaso del poder político se dio de forma ilegítima, producto de un golpe de Estado cuando el dictador Maximiliano Hernández Martínez fue designado por el “directorio cívico” para ejercer la presidencia de 1931 a 1934 y al terminar dicho período se postuló para ejercer “un segundo mandato”, de esta forma en realidad

ejerció la presidencia por un período mayor al establecido por la Constitución de 1883¹⁰, ganando en dicha ocasión sin oposición alguna¹¹.

El texto constitucional actual prohíbe cualquier tipo de maniobra fraudulenta destinada a permitir que el presidente se postule para un segundo mandato, como ya ocurrió en 1931. Para efectos de interpretación constitucional es un hecho importante que en el pasado el dictador Maximiliano Hernández Martínez se reeligió de forma fraudulenta, a pesar de que la Constitución de 1886, vigente en aquel momento, lo prohibía. En la actualidad, nuevamente ocurre un fenómeno idéntico: el presidente ha expresado su intención de postularse para la reelección, aunque la Constitución lo prohíba. Esta acción fraudulenta utilizada para eludir la prohibición de reelección inmediata fue explicada por el jurista salvadoreño Daniel Olmedo en su artículo titulado “el segundo mandato de Maximiliano Hernández Martínez”:

“Como la reelección presidencial estaba prohibida, los asesores del presidente le ofrecieron una solución. “General, pida una licencia unos meses antes, y deposite el cargo en su vicepresidente; así no será una reelección, sino un segundo mandato”, o algo así le habrían dicho. El hecho es que unos meses antes de las elecciones Hernández Martínez pidió la licencia.

El Diario Oficial del 27 de agosto de 1934 contiene el decreto 101, que contiene esa solución creativa. Dice: “Concédese al señor Presidente de la República, general Maximiliano Hernández Martínez, la licencia que solicita, pudiendo hacer uso de ella en la fecha y por el tiempo que él estime conveniente.- Llámase al Primer Designado, general Andrés Ignacio Menéndez, para que ejerza la Presidencia de la República, por el tiempo en que se haga uso de la licencia concedida, rindiendo previamente la protesta constitucional, ante la Honorable Asamblea Nacional Legislativa”.

El 29 de agosto, un editorial oficialista decía: “Ya los salvadoreños conocen los motivos que el señor general Hernández Martínez tuvo para solicitar permiso ante el Honorable Congreso: va él a ponerse al frente de los trabajos eleccionarios que a su favor vienen organizando sus amigos, a fin de exaltarlo, si el voto de sus conciudadanos lo favorece en los comicios próximos, a la Presidencia de la República, durante el período constitucional 1935-1939”.

¹⁰ Artículo 82 de la Constitución de El Salvador de 1886 (aplicable en 1931): “La duración del período presidencial, será de cuatro años; y el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia en propiedad, no podrá ser reelecto ni electo Vice-Presidente sino después de haber transcurrido igual período que comenzará y concluirá el primero de marzo del año de la renovación, sin poder funcionar un día más.”

¹¹ Cfr. artículo publicado en El faro académico, autor: Gerardo Monterrosa Cubías, titulada **“Estrategias de dictador para la reelección presidencial”**, consultado el día 10 de octubre de 2023. “El general Martínez se consolidó en el poder después del cuartelazo que derrocó a Arturo Araujo en 1931. En los albores de su gobierno encaró la negativa de Washington a reconocerlo, las rebeliones que estallaron en el occidente del país y los efectos de la crisis económica de 1929. Salió adelante de estos retos y aprovechó su triunfo para erigirse como el salvador de un país que, según el discurso oficial, estaba acechado constantemente por el comunismo. Con este mote organizó una campaña proselitista en 1934 para lograr su primer mandato. Martínez, apellido con el que desde joven firmaba todos sus escritos, no tuvo contrincantes en los comicios de 1935. La cooptación del Estado, el aparato de espionaje implantado después de la masacre de 1932 y la red clientelar despejaron su camino. Desde esta fecha, el partido Pro-Patria se convirtió en el amo y señor de la política salvadoreña, el bastión de los que anhelaban el progreso y amaban la paz garantizada por el general. A pesar de esto, y en un plano meramente formal, la organización del Gobierno continuó siendo democrática, representativa y republicana”. Disponible en: https://elfaro.net/es/202007/ef_academico/0000024674-estrategias-de-dictador-para-la-reeleccion-presidencial

Las elecciones fueron en enero de 1935. El voto de los conciudadanos de Hernández Martínez, en efecto, lo favoreció. Ganó con el cien por ciento de los votos.”¹²

Al analizar la historia de El Salvador, podemos evidenciar que la redacción del artículo 152 de la Constitución vigente está destinado a impedir cualquier tipo de maniobra de quien detenta el poder político para perpetuarse en el poder por medio de fraude a la Constitución¹³. De tal forma que, si una persona ejerció el cargo de presidente por más de 6 meses, ya no puede postularse para un “segundo mandato”, la prohibición también está dirigida a cualquier persona que ejerza un día el cargo, en los últimos 6 meses del mandato respectivo. Esta prohibición tiene como objetivo evitar conductas fraudulentas para perpetuarse en el poder y, además, garantizar que las elecciones se realicen de forma libre, ya que quien tiene el poder puede realizar diversas acciones para manipular la voluntad soberana del electorado, como utilizar el aparato estatal para hacer actos de proselitismo.

La explicación referida en el presente apartado responde a hechos históricos específicos que son importantes para efectos de interpretación constitucional¹⁴, y que genera mandatos específicos dirigidos al Tribunal Supremo Electoral autoridad que debe “descalificar a las personas sobre la que se dé alguna de las circunstancias de incompatibilidad o inhabilidad”¹⁵, ya que tanto la ciudadanía como las autoridades públicas se encuentran obligadas a actuar únicamente dentro del marco establecido por la Constitución y por las leyes, tal como lo establece el artículo 83 de la Constitución¹⁶; es decir, al imponerse desde el texto constitucional límites a los funcionarios públicos, incluyendo a los Órganos Fundamentales de Gobierno y a los demás Órganos Constitucionales, como el Tribunal Supremo Electoral, estos no tienen más que acatarlos.

Naturaleza jurídica del artículo 152: una norma prohibitiva

Los funcionarios tienen competencias delimitadas por Constitución, mientras la ciudadanía tiene derechos fundamentales. En este sentido, las disposiciones constitucionales atributivas de competencias no constituyen derechos fundamentales.

La Constitución de El Salvador reconoce derechos a las personas, pero a los funcionarios le atribuye competencias, por medio de un sistema de reparto de las atribuciones.

El artículo 152 regula causas de inhabilidad e incompatibilidad para ejercer la presidencia, tal como lo explicó el Poder Constituyente en el Informe Único las inhabilidad e

¹² <https://www.revistafactum.com/segundo-mandato-maximiliano/>

¹³ Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013, dictada por la Sala de lo Constitucional a las trece horas y cincuenta minutos del veinticinco de junio de dos mil catorce: “hay que notar que la interpretación parcial o incompleta de una disposición constitucional puede provocar el irrespeto o incumplimiento de alguna de las normas jurídicas que ella contiene, aunque se obedezca o atienda lo ordenado en otra parte del contenido de la misma disposición o de otra distinta, siempre de rango constitucional, obteniendo de ese modo una cobertura aparente del precepto aplicable. Esto es lo que se denomina fraude a la Constitución” https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/Amparos/163-2013-Inc.pdf

¹⁴ Sobre la interpretación auténtica de la Constitución ya se ha expresado la Sala de lo Constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 14-2011, de las catorce horas y un minuto del día siete de octubre de dos mil once: “el ente encargado de interpretar auténticamente una norma, debe tenerse en cuenta que el punto de partida para el establecimiento de una Constitución se encuentra en el poder originado de la comunidad política, esto es la voluntad de la soberanía que reside en el pueblo y que se expresa directamente por medio del poder constituyente –originario–, objetivándose en la Constitución.”. Esta sentencia se encuentra disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2011/10/93E2F.PDF>

¹⁵ Informe Único, apartado titulado “incompatibilidad o inhabilidad para ser candidato a la presidencia de la República”. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F1980-1989%2F1983%2F07%2F8885C.PDF> (consultado el día 12 de octubre de 2023)

¹⁶ Art. 83 CN: “El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución”.

incompatibilidades se ampliaron no solo al presidente sino a los candidatos “porque solo los candidatos pueden llegar a ser presidentes”. Es decir, que las personas que ya ejercieron la presidencia por 6 meses consecutivos o no, no pueden ser ni siquiera a candidatos a la presidencia.

Por lo tanto, las causas de inhabilidad e incompatibilidad para ser candidato no constituyen normas de derecho fundamental, constituyen normas prohibitivas para ejercer un cargo público, algunas de esas son incompatibilidades en razón del cargo –haber ejercido la presidencia– y otras en razón del parentesco. Debido a que la incompatibilidad que corresponde al ejercicio de la presidencia no puede ser subsanada, es una incompatibilidad absoluta que no admite ninguna excepción.

La Constitución reconoce el derecho fundamental a “optar a un cargo público”, pero dicho derecho no es absoluto ya que está delimitado por el mismo texto constitucional. En efecto, el artículo 72 reconoce el derecho político a optar por un cargo público, pero cumpliendo ciertos límites, dicha disposición establece:

“Art. 72.- Los derechos políticos del ciudadano son:

3°- Optar a cargos públicos ***cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias***”

Esta disposición constitucional se debe interpretar de forma conjunta con los artículos 152 inciso 1° (ya explicitado) y 86 inciso 1° de la Constitución, que establece límites objetivos y precisos para optar a ser candidato y presidente de la República.¹⁷

Tomando en cuenta que el presidente ejerce un cargo público, de no estar establecido expresamente que el presidente puede optar a la reelección, dicho funcionario no tiene habilitación constitucional para postularse para un segundo mandato, por lo que se debe entender que dicha acción se encuentra prohibida, ya que los funcionarios no pueden actuar de forma arbitraria, sino únicamente “dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes” (art. 86 CN).

En otras palabras, mientras la población puede actuar con total libertad salvo que la ley expresamente limite los derechos (art. 8 CN), las autoridades únicamente pueden actuar cuando una ley les habilita, por principio de legalidad (art. 86 CN).

4. El tribunal supremo electoral ya ha realizado un análisis sobre el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia

Tal como consta en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013, el Tribunal Supremo Electoral en dicho proceso expresó lo siguiente:

¹⁷ Artículo 86 inciso 1° Constitución de la República El Salvador: “El poder político emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.”

“el respeto al principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia [...] cuya finalidad es la de evitar que una misma persona ejerza el referido cargo durante dos períodos consecutivos”

En la sentencia dictada en dicho proceso se consignó que el Tribunal Supremo Electoral (período 2009-2014) afirmó lo siguiente:

"históricamente la expresión 'período inmediato anterior' se refiere al que antecede al que se pretende desempeñar y no al momento de la inscripción de la candidatura" y que "los destinatarios de esta inhabilidad son las personas que de manera circunstancial desempeñen la Presidencia de la República [...] por otros títulos [...] ante la ausencia del Presidente electo". Además, invocando el principio de unidad de la Constitución como pauta interpretativa, citó el ord. 6° del art. 152 Cn. y dijo que no sería lógico o coherente "entender que (i) al principio está hablando del período anterior al momento de la inscripción de la candidatura y al final se refiera al período que precede al ciclo presidencial que se quiere desempeñar o (ii) que un Vicepresidente tenga que renunciar a su cargo cinco años y medio antes del momento de su inscripción como candidato presidencial".

Sobre ese mismo punto, el TSE consideró que: "si en el ordinal 6° del artículo 152 Cn. la expresión 'período inmediato anterior' se entiende relacionada con el ciclo presidencial que se quiere desempeñar y no con el del momento de la inscripción de la candidatura, no puede ser entendida de manera diferente en el ordinal 1° de la misma disposición [...] dos disposiciones y menos dos ordinales de un mismo artículo no pueden ser interpretados de manera contradictoria [...] De tal manera, que por simple coherencia, la interpretación realizada por los demandantes carece de todo sentido lógico y rompe con el principio de unidad de la Constitución [...] Al aplicar las consideraciones anteriores al caso del ciudadano Saca González, no cabe duda que la inhabilidad establecida en el artículo 152 ordinal 1° no le es aplicable".¹⁸

Asimismo, el mismo TSE refirió en esa respuesta que obra en el expediente de dicha inconstitucionalidad que, por si no bastaban las razones históricas de la interpretación del TSE sobre el período inmediato anterior, debían ser útiles los criterios de interpretación constitucional desarrollados por la jurisprudencia como el de “unidad de la Constitución, en virtud del cual toda y cada disposición constitucional ha de ser interpretada de tal manera que se eviten contradicciones con otras disposiciones constitucionales”. (Inconstitucionalidad 22-98). De ahí que, al interpretar de otra forma diferente a lo expuesto, consideró el TSE, “se le daría al mismo concepto un significado diferente al que literal y sistémicamente se desprende de este otro ordinal de la misma disposición”.

De ahí que el TSE insistió:

“La regla contenida en esta disposición solamente adquiere un sentido lógico y razonable cuando se interpreta que las inhabilidades que regula son para las personas que durante el momento para inscribir las candidaturas están desempeñando la Presidencia en los términos descritos por el artículo, ya que de lo contrario y a partir de esta disposición, el Presidente y Vicepresidente actuales no tendrían ningún impedimento para postularse como candidatos, pues en el “período inmediato anterior” al del momento de su inscripción, obviamente no desempeñaban

¹⁸ Considerando I. 3. A., sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013 (de 25-VI-2014). Sentencia disponible en: https://www.tse.gob.sv/lajp_tse/documentos/Amparos/163-2013-lnc.pdf

estos cargos, lo que rompería con el principio de la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia establecido en los artículos 88 y 154 Cn."

En consecuencia, el TSE, a partir de lo expuesto, carece de argumento que justifique su cambio de criterio, porque la prohibición de la Constitución es expresa.

5. Precedentes jurisprudenciales con efecto erga omnes prohíben la reelección presidencial inmediata, consecutiva o continua

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ya se ha pronunciado sobre el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República en tres sentencias de inconstitucionalidad, decisiones que tienen efectos de obligatorio cumplimiento para las autoridades como el Tribunal Supremo Electoral.¹⁹

De presentarse un caso sustancialmente análogo al resuelto en la inconstitucionalidad Ref. 163-2013, la Sala de lo Constitucional, así como las demás autoridades incluyendo el Tribunal Supremo Electoral, deben respetar la interpretación que realizó la Sala de lo Constitucional sobre el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia en las sentencias de inconstitucionalidad, pues dichas sentencias tienen efectos **erga omnes** (de carácter vinculante u obligatorio para toda entidad pública)²⁰.

¹⁹ En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 41-2000 (13-XI-2001) se explicó que no todas las sentencias son de carácter obligatorio, sino solo las dictadas en procesos de inconstitucionalidad: "En la sentencia dictada en un proceso constitucional hay que distinguir, por una parte, entre el fallo o pronunciamiento que resuelve incontestablemente el conflicto jurídico, y la argumentación o fundamentación jurídica; y, por otra, en ésta última, separar las **rationes decidendi** o motivaciones directamente relacionadas con el pronunciamiento o fallo, de los **obiter dicta**, o argumentos accesorios, aducidos a mayor abundamiento, etc.

En ese orden, la **ratio decidendi** en la doctrina alemana **-tragende Gründe-**, hace referencia a aquellas razones o motivos sin los que el fallo no podría existir, los que son relevantes porque soportan una importante literatura sobre el tema, es concebida como la regla jurídica que justifica una conclusión jurisdiccional en un caso particular. (...)

Por su parte, el **obiter dictum** es aquello declarado por el tribunal sin que fuese absolutamente necesario y que, por tanto, no genera vinculatoriedad en la decisión; su valor únicamente es persuasivo, dependiendo del prestigio del juez que pronuncia la decisión, de la exactitud de su análisis y de otras circunstancias variadas, según los casos. En otras palabras, aquellos razonamientos que se efectúan con carácter incidental a propósito de la argumentación principal o los efectuados a mayor abundamiento (...)

Es claro, pues, que la **ratio decidendi** es la regla necesaria para la decisión, mientras que, a **contrario sensu**, aquellas consideraciones hechas en la sentencia que no sean necesarias para la decisión son los **obiter dicta**" Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2001/11/1525.PDF>

²⁰ MENA GUERRA, Ricardo, "**Valor y función de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo, especial referencia al régimen jurídico salvadoreño**", USAID de San Salvador, 2011, Pág. 61. "Tal como lo ha afirmado la Sala de lo Constitucional, al comentar la aplicación jurisdiccional de tales principios, **"un órgano jurisdiccional no puede, en casos sustancialmente iguales, modificar arbitrariamente el sentido de sus resoluciones, salvo cuando su apartamiento de los precedentes posea una fundamentación suficiente y razonada. En los supuestos de decisiones desiguales, debidas a órganos plurales, corresponde a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales establecer la necesaria uniformidad en aplicación de la ley"**; lo cual es una derivación que los funcionarios judiciales están sometidos primariamente a la Constitución, como lo establece la Carta Magna. Esto incluye, según lo interpretado por la Corte Suprema de Justicia, que no solo la Sala de lo Constitucional es un tribunal de la Constitución, sino todos los jueces". Este libro se encuentra disponible en la siguiente dirección: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/pdf/valfunjur2.pdf>

Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013

En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013 se expresó que la reelección está prohibida por 6 artículos constitucionales (ver apartado II del presente), además se explicó que debe existir un período de 10 años de separación temporal entre el desempeño de la Presidencia y la reelección:

“un candidato a dicho cargo no debe haberlo ocupado en los dos períodos presidenciales anteriores al que pretende desempeñar, pues el principio de alternabilidad del art. 88 Cn., y su concreción en el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn., exigen al menos 10 años de separación temporal entre el desempeño una Presidencia de la República y la reelección en dicho cargo de una misma persona. **Este mismo período se aplica a los funcionarios mencionados en el ord. 4° del ar. 152 Cn., pues su designación forma parte del ejercicio de la Presidencia de la República (arts. 162 y 169 Cn.) cuya alternabilidad se pretende garantizar.**”²¹

Uno de los conceptos más importante de esta resolución en el intervalo de espera que garantiza el respeto al principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia, al respecto se expresó en la sentencia Ref. 163-2013:

“el intervalo de espera o la cantidad de períodos entre el ejercicio de la Presidencia de la República y una nueva postulación válida para el cargo debe tender a asegurar la limitación temporal del poder.”

En la sentencia referida quedó establecido con suma claridad que debe respetarse un **intervalo de espera** para que una persona que ya ejerció la presidencia por más de seis meses se postule como candidato, con esta interpretación que no quedan dudas sobre la imposibilidad de que una misma persona ejerza la presidencia dos veces seguidas. La Constitución impide que quien detenta el poder pueda manipular las instituciones estatales para ejercer influencia o presiones indebidas en el electorado:

“la necesidad de cambio o rotación periódica en el ejercicio de la Presidencia de la República beneficia al **principio democrático**, ya que posibilita una mayor libertad en el sufragio activo del conjunto de la ciudadanía, al limitar el ejercicio del sufragio pasivo de quienes estarían en condiciones de utilizar las instituciones del Estado como instrumento de presión indebida sobre el cuerpo electoral. Es decir, que al evitar la ocupación reiterada del poder por una misma persona se contribuye a la pureza o regularidad de los procesos electoral, y no solo a favor de la libertad de voto, sino también de condiciones más equitativas entre los competidores. Aunque lo dicho evidencia el nexo entre la prohibición de reelección y el **principio representativo**, hay que agregar que la limitación temporal del mandato pone de manifiesto el carácter inestable del ejercicio del poder, que finaliza en cierto momento y que debe responder ante los ciudadanos por la forma en que se haya desempeñado”²²

Los argumentos que fundamentaron la sentencia de inconstitucionalidad de la candidatura del expresidente Elías Antonio Saca ponen de manifiesto que el principio de alternancia en el ejercicio de la presidencia también busca que el electorado pueda ejercer el sufragio de forma libre, sin temor a injerencias o presiones indebidas provenientes del presidente o de quien haya ejercido la presidencia, además garantiza que los funcionarios respondan ante

²¹ https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/Amparos/163-2013-inc.pdf

²² Considerando IV. 2. Párrafo segundo, sentencia de inconstitucionalidad **Ref. 163-2013**.

sus actos y de haber cometido alguna acción ilícita no puedan utilizar el fuero constitucional como mecanismo que genere impunidad.

Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 7-2012

En esta sentencia se explicó que el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia es una cláusula de intangibilidad o pétrea, este límite material al poder de reforma de la Constitución prohíbe que incluso la Asamblea Legislativa modifique las disposiciones que tutelan dicho principio, es decir los artículos 75 ordinal 4°, 88, 131 ordinal 16°, 152, 154 y el mismo artículo 248 de la Constitución.

En esta sentencia se expresó:

“La Constitución también establece límites materiales explícitos al poder de reforma o de revisión. Este es el caso de las cláusulas de intangibilidad o pétreas, que permiten identificar el núcleo esencial de la Ley Fundamental y son de utilidad a la hora de interpretarla. Su introducción al texto constitucional tiene como finalidad básica asentar claramente, en el más alto nivel normativo, los supuestos ideológicos y valorativos en que descansa el régimen político que se pretende establecer con la Constitución. Mediante ellas se consagran espacios intocables para la acción del poder reformador”²³

Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 6-2020

En la sentencia Inc. Ref. 6-2020 se hizo referencia al derecho a la insurrección como mecanismo para proteger de forma especial las disposiciones y normas sobre la alternabilidad que son especialmente protegidas por la Constitución:

“El art. 87 C. debe ser interpretado en relación con el art. 88 Cn., que prevé la violación a las normas sobre la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia “obliga a la insurrección”. Es de hacer notar que estas disposiciones y normas sobre la alternabilidad son especialmente protegidas por la Constitución, que establece su carácter irreformable (art. 248 inc. Final) y prevé en su ingeniería constitucional un factor disuasorio de siquiera intentar su reforma: la pérdida de los derechos de ciudadanía (art. 75 ord. 4° Cn.)”

Este derecho, según lo expresado por la Sala de lo Constitucional en la sentencia en comento, responde a los intentos de los mandatarios en el cargo por mantenerse en el poder, o su “obtención por golpes de Estado”:

“Uno de los aspectos que se toma en cuenta en la interpretación histórico-dinámica es que la disposición constitucional que debe interpretarse forma parte de un proceso de cambio en la regulación sobre una materia o institución. En esos casos la historia sirve para resolver las dudas interpretativas, en cuanto pone de manifiesto una tendencia en la que la disposición actual está inmersa. Según se ha expuesto, el reconocimiento del derecho a la insurrección en las constituciones de 1886, 1945, 1950 y 1962 responde a datos sociológicos referidos a golpes de Estado para asumir la presidencia o a intentos de perpetuarse en ella. El Informe Único de la Comisión Redactora hace referencia expresa a esta situación. En él consta que “[e]l derecho del pueblo a la insurrección es una institución de rancio abolengo en nuestro derecho constitucional. Figuraba ya en la Constitución de 1886, mantenida en las reformas de 1945, en la

²³ Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 7-2012, pronunciada por la Sala de lo Constitucional a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día dieciséis de diciembre de dos mil trece, considerando III. 2. B. Sentencia disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/12/A3C4C.PDF>

Constitución de 1950 y en la de 1962 con algunas variantes. La Comisión ha optado también por mantenerlo, introduciéndole algunas modificaciones, **teniendo en cuenta los acontecimientos históricos que han ocurrido en la vida de la República** (las itálicas son propias). Estos “acontecimientos históricos” son, pues, esos intentos del Presidente de turno por perpetuarse en el poder o su obtención por golpes de Estado”.

Recapitulando, esta sentencia explica que el derecho a la insurrección es una medida para evitar que el mandatario de turno asuma la presidencia de forma ilegítima, ya sea que intente perpetuarse en el poder o que acceda por medio de golpe de Estado.

Es oportuno hacer hincapié en que todo mandato finaliza en el período de cinco años (ni un día más), si un presidente utiliza cualquier método para ejercer el cargo más allá de ese lapso de tiempo se produce una violación flagrante a la Constitución; respecto del plazo del mandato en la sentencia Inc. Ref. 6-2020 se expresa tal circunstancia:

“Debido a las experiencias dictatoriales y de abuso de poder de los presidentes de turno, la Constitución de 1983 incorporó un período presidencial de cinco años sin posibilidad de reelección inmediata, sino hasta transcurridos dos períodos presidenciales posteriores al que se ejerció la presidencia (arts. 152 ord. 1º y 154 Cn.). Además, dicho presupuesto democrático de alternancia en el ejercicio de la presidencia fue reconocido como cláusula pétrea o de intangibilidad (art. 268 inc. 4º Cn.), lo que significa que no puede ser reformado ni alterado por el poder constituyente derivado.”²⁴

Los argumentos expuestos en la sentencia en comentario se encuentran vigentes y forman parte del ordenamiento jurídico de El Salvador, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas y para la ciudadanía, ya que no han sido revertidos por la Sala de lo Constitucional.

6. La resolución dictada por la sala de lo constitucional de facto

La Sala de lo Constitucional, bajo el control de funcionarios de **facto** que fueron designados en un proceso violatorio del artículo 187 de la Constitución, dictó la resolución de las doce horas con treinta y siete minutos del día tres de septiembre de dos mil veintiuno, en el proceso constitucional de pérdida de derechos de la ciudadanía Ref. 1-2021²⁵, en dicha resolución expresaron los funcionarios de facto que el artículo 152 ordinal 1º “permite por una sola vez más, la reelección presidencial”:

“la frase “no podrán ser candidatos a Presidente de la República” no es un error del Constituyente. Cuando es la voluntad del Constituyente establecer prohibiciones directas al Presidente lo hace de forma clara, tal es el caso del artículo 158 de la Constitución. En ese caso la prohibición es clara y directa a la figura presidencial. Pero en el caso del artículo 152 ordinal 1º, la prohibición va dirigida a los candidatos, de manera que permite por una sola vez más, la reelección presidencial”²⁶.

²⁴ Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 6-2020. Considerando V. 3. C. Constitucionalismo salvadoreño. Disponible en: https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/l_6-2020

²⁵ Esta sentencia se encuentra disponible en la siguiente dirección:

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/portal/apls/2021/09/1-2021PerdidaDerechosCiudadania.pdf>

²⁶ <https://www.jurisprudencia.gob.sv/portal/apls/2021/09/1-2021PerdidaDerechosCiudadania.pdf>

En dicha resolución la Sala de lo Constitucional cooptada por el poder político expresó que:

“esta Sala se aparta del precedente jurisprudencial pronunciado por medio de la resolución del 25-VI-2014, Inc. 163-2013, en virtud del error interpretativo sobre el artículo 152 ordinal 1º de la Constitución. Así, el “período inmediato anterior” se entenderá que hace referencia al período presidencial previo al que se pretende ser candidato a la Presidencia”²⁷

Vale aclarar que el proceso de pérdida de ciudadanía está diseñado para enjuiciar a las personas que promuevan la reelección presidencial continua, pero la Sala ilegítima controlada políticamente por el presidente de la República^{28 29} dictó una resolución que en realidad promueve la reelección inmediata del actual presidente Nayib Bukele, algo prohibido según seis disposiciones constitucionales y expresamente prohibido por el Poder Constituyente según la explicación registrada en el Informe Único de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución³⁰, así como por la historia constitucional salvadoreña.

En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 19-2012 se expresó que no se pueden trasladar a los magistrados de la Sala de lo Constitucional y solo se podrían destituir acreditándose las causas establecidas previamente, pues esta acción arbitraria atentaría contra el organismo jurisdiccional permanente y especializado en la protección de la Constitución:

“

...según una interpretación unitaria y concordante de la Constitución, **los Magistrados de la Sala de lo Constitucional son designados única y directamente por la Asamblea Legislativa para el período de nueve años consecutivos, con el fin de darle cumplimiento al mandato de los arts. 174 inc. 2º y 186 inc. 2º Cn.**

Ello produce una inevitable consecuencia: **la prohibición constitucional de que los Magistrados de la Sala de lo Constitucional sean trasladados a otras Salas de la CSJ** mientras no haya finalizado el período de su elección, pues sus integrantes han sido designados de forma directa y expresa por la Asamblea Legislativa. Por tanto, **cualquier intento de traslado, incluso de destitución –sin la atribución y acreditación de cualquiera de las causas establecidas previamente–, atentaría contra el organismo jurisdiccional permanente y especializado en la protección de la Constitución”.**

Asimismo, en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 29-2012 se determinó que una Asamblea Legislativa solo puede elegir un tercio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, dicho precedente sigue vigente y fue incumplido por la actual legislatura.

Por lo tanto, los abogados y la abogada que fungen en el cargo de magistrados y magistrada de la Sala de lo Constitucional fueron designados sin seguir los procedimientos

²⁷ Cfr. página 15-16. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/portal/apls/2021/09/1-2021PerdidaDerechosCiudadania.pdf>

²⁸ Cfr. <https://www.revistafactum.com/el-maton-que-sirvio-a-bukele/>

²⁹ Cfr. <https://www.revistafactum.com/entrevista-carlos-aviles/>

³⁰ Cfr. Informe Único, Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, 22 de julio de 1983, (**Exposición de motivos**). Documento disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBodega%2FD%2F2%2F1980-1989%2F1983%2F07%2F8885C.PDF>

constitucionales y sin cumplir los requisitos para el cargo, por lo que carecen de legitimidad democrática **de origen y de ejercicio**; en resumen, producto de un quiebre constitucional.

David Landau ha explicado que existen diversas formas en que se manifiesta el Constitucionalismo Abusivo, el autor destaca el uso de procedimientos para dar apariencia de legalidad a acciones antidemocráticas. En el apartado titulado **“Constitucionalismo abusivo y autoritarismo moderno”** el jurista norteamericano explicó cómo diversos presidentes en América Latina han intentado perpetuarse en el poder, por medio del uso fraudulento de facultades reguladas en la Constitución, identificando ejemplos concretos en Venezuela, Colombia y Ecuador, respecto del expresidente de Colombia expuso:

“

Es un error ignorar la importancia que tienen las normas constitucionales formales para los regímenes híbridos. Por un lado, las reglas constitucionales definen el período del ejercicio de la presidencia, el poder sobre otras instituciones y otras variables. Así, en Colombia, la capacidad de Uribe para aprovechar los mecanismos informales, como el clientelismo, el control de otras instituciones del Estado, como la Corte y la defensoría del Pueblo (**ombudsmen**) dependía en su habilidad para permanecer en el cargo de forma indefinida, y por lo tanto, continuamente buscó una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial. En Venezuela y Ecuador, las nuevas constituciones fortalecieron el poder de los presidentes de forma considerable, al darle a los presidentes de turno poderes ejecutivos para legislar en torno a las instituciones ya existentes. Y en Hungría, el nuevo orden constitucional debilitó o inhabilitó las instituciones de control, dándole más poder a Fidezs.

Además, el cambio constitucional puede utilizarse para dismantelar o cambiar la correlación de fuerzas en las instituciones que sirven como baluartes para la oposición. El debilitamiento o la eliminación de figuras de la oposición es fundamental para la construcción de regímenes autoritarios competitivos porque otorga a los titulares poder para refundar el Estado en su ventaja. Los ejemplos descritos anteriormente muestran que los reemplazos constitucionales pueden ser una forma particularmente eficiente para que los actores políticos puedan afianzarse en el poder y superar la oposición políticos, y por lo tanto es probablemente más peligroso que una enmienda constitucional”³¹.

La resolución dictada por la Sala de lo Constitucional ilegítima precisamente es un claro ejemplo de la sustitución de reglas constitucionales claras por medio de un órgano controlado por el presidente de la República, de hecho, el día en que el presidente anunció sus intenciones de competir por la reelección presidencial inmediata los magistrados y la magistrada **de facto** estaban presentes en dicho acto³².

La resolución dictada por los magistrados de facto no tiene fuerza normativa vinculante

El proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía es un juicio que tiene un destinatario único: la persona que incurra en la prohibición establecida en el artículo 75 ordinal 4°.

³¹ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism, College of Law, Florida State University, U.C. Davis Law Review. Vol. 47. Issue 1. 2013, p. 199-200. Disponible en: <https://ir.law.fsu.edu/articles/555/>

³² <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/EN-VIVO--Bukele-convoca-a-cadena-nacional-por-conmemoracion-de-201-anos-de-la-Independencia-de-El-Salvador-20220915-0051.html>

La resolución dictada por la Sala de lo Constitucional no es una **sentencia**, fue un auto de sobreseimiento, que no tiene efectos **erga omnes**. En dicha resolución se argumentó que había un error de interpretación en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 163-2013, pero no se explicó en qué consistía dicho error, tampoco se revirtieron los precedentes constitucionales que abordaron el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y las diferentes disposiciones constitucionales que tutelan dicho principio.

El sobreseimiento no recae sobre un acto normativo que tenga efectos generales y abstractos, por lo tanto, la resolución tampoco; en tal sentido la decisión no tiene **efectos erga omnes**, a diferencia de lo que sucede con las sentencias de inconstitucionalidad o las sentencias de Amparo con efectos amplificados.

La resolución expresa que el presidente puede postularse para una reelección porque la Constitución "permite por una sola vez más, la reelección presidencial", pero esto no se encuentra en el fallo, sino en el **obiter dicta** por lo tanto no tiene efectos vinculantes, ni obligatorios para ninguna otra institución, como el Tribunal Supremo Electoral, entidad que según el artículo 208 de la Constitución es la máxima autoridad en materia electoral³³.

7. El sistema interamericano y la reelección

En El Salvador está ocurriendo un fenómeno similar que también ha sido identificado en otros países de América Latina a lo largo de décadas, incluyendo los ejemplos de Perú en 1997³⁴, Nicaragua en 2009³⁵, u Honduras en 2015³⁶ y que ya ha sido analizado a la luz del Derecho Internacional.

La Carta Democrática Interamericana (CDI)

La CDI no aborda el tema de la reelección, pero sí hace referencia a los elementos esenciales de la democracia.

“Artículo 3

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,

³³ Asimismo, según el artículo 40 del código electoral “El Tribunal Supremo Electoral es un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y de consiguiente **no supeditado a organismo alguno del Estado.**”

³⁴ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf

³⁵ <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2009-12-18/nicaragua-supreme-court-decision-permitting-president-others-to-seek-reelection/>

³⁶ <https://www.cambridge.org/core/journals/global-constitutionalism/article/abs/from-an-unconstitutional-constitutional-amendment-to-an-unconstitutional-constitution-lessons-from-honduras/B4EBBA12987A7A6C0DB07CE745B81A54#access-block> “In this article, we consider how these justifications fare when expanded to encompass claims against the original constitution itself, rather than a later amendment to the text. That is, beyond the unconstitutional constitutional amendment doctrine, can or should there be a doctrine of an unconstitutional constitution? Our question is spurred by a puzzling 2015 case from Honduras where the Supreme Court held an unamendable one-term limit on presidential terms, as well as protective provisions punishing attempts to alter that limit, to be unconstitutional. What is particularly striking about the case is that these provisions were not later amendments to the constitution, but rather parts of the original 1982 constitution itself”.

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”.

“Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

En cuanto a las acciones en caso de rompimiento constitucional, entre otras medidas, el artículo 20 de la CDI dispone lo siguiente:

“En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”.

En el caso de El Salvador, la reelección consecutiva es una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático. Por ello, se podría invocar el art. 20 CDI, para la realización de gestiones diplomáticas en el ámbito de la OEA; sin embargo, es muy difícil pretender la suspensión del país, pues para ello se requiere las dos terceras partes de los votos de los Estados miembros. Según Castaneda, se trata de un umbral elevado, que ha resultado casi imposible de alcanzar en los 20 años de vida de la Carta. El único país excluido de la organización ha sido Honduras, en 2009, después del golpe de Estado que derrocó al presidente Manuel Zelaya (el país volvió a la organización en 2011). La CDI ha sido invocada en algunas otras ocasiones por casos de menor gravedad, sin llegar a la suspensión de país alguno. Entre esas ocasiones figuran Nicaragua en 2004 y

2005, Perú en 2004, Bolivia en 2003, 2005 y 2008, Ecuador en 2005 y 2010” y Venezuela en 2002 y 2016³⁷.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya Estableció que la reelección no es un Derecho

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al tema de la reelección presidencial dado que es una situación recurrente en la realidad política de los países latinoamericanos. Es así como en la opinión consultiva 28-2021 ha afirmado que no existe un derecho humano a la reelección y ha establecido que:

“Este Tribunal advierte que 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. Lo anterior no implica que se deba restringir que otras personas, distintas al Presidente en ejercicio, pero de su mismo partido o fuerza política, puedan postularse al cargo de la Presidencia”

Dicha Corte expresó de forma categórica que El Salvador tiene prohibida la reelección inmediata, pues únicamente se permite la reelección de forma no consecutiva:

“Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los Presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales. De este modo, la reelección presidencial es prohibida en Colombia, Guatemala, México y Paraguay; se encuentra limitada a una única vez en Ecuador, Estados Unidos y República Dominicana; se limita la reelección por una vez consecutiva en Argentina, y se permite solo de forma no consecutiva en Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay”³⁸

En su opinión consultiva 28, así como fallos en casos contenciosos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva³⁹.

De acuerdo con la Corte, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho es un elemento constitutivo de la democracia representativa. Ello implica que el ejercicio del poder se encuentra sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad.

³⁷ Castaneda, Jorge G: *A 20 años de la Carta Democrática Interamericana, los países de la OEA deben adecuarla a una nueva época*, CNN en español, 20 de septiembre de 2021. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/20/opinion-20-anos-carta-democratica-interamericana/>

³⁸ https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf Cfr. Párrafo 90.

³⁹ Corte IDH: *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.

Además, la Corte destaca que, si bien las democracias implican que los gobernantes son electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de la misma debe ser el respeto de los derechos de las minorías, el cual se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

No existe un derecho autónomo a la reelección, El derecho que se encuentra establecido en la Convención Americana es el derecho "a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores". La "reelección presidencial indefinida" no se encuentra expresamente protegida como un derecho autónomo en la Convención Americana y la Declaración Americana, y que no hubo una discusión relativa a la reelección presidencial en los trabajos preparatorios de la Convención y Declaración Americana.

El objeto de la Opinión Consultiva no es restringir la reelección presidencial en general, sino aclarar que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa, y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Corte no se pronuncia específicamente sobre la reelección continua.

En relación con el poder de las mayorías, dice la Corte que la única forma como los derechos humanos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que precisamente esos derechos han sido concebidos como limitaciones al principio mayoritario. Esta Corte ha resaltado que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas. En efecto, no puede condicionarse la validez de un derecho humano reconocido por la Convención a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos.

8. Conclusión

En El Salvador, la reelección presidencial inmediata está claramente prohibida por múltiples artículos de la Constitución y respaldada por leyes que buscan preservar el principio de alternancia en el ejercicio de la presidencia, lo que es fundamental para garantizar una transición democrática del poder y evitar la acumulación de poder que podría socavar la democracia.

El artículo 152 de la Constitución de El Salvador se establece como una norma prohibitiva, que fija las causas de inhabilidad e incompatibilidad para aspirar a la presidencia o ejercerla. Estas restricciones no se consideran derechos fundamentales, sino límites precisos y objetivos que rigen a los funcionarios públicos y a quienes buscan cargos públicos, en consonancia con los principios de un sistema democrático.

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional respalda la prohibición de la reelección presidencial inmediata y enfatizan la importancia del principio de alternabilidad en la presidencia. Estas decisiones son vinculantes para todas las autoridades, incluido el Tribunal Supremo Electoral, y deben ser respetadas en el futuro.

La concentración del poder y la anulación de la separación de poderes no es progreso, es un peligro para todas y todos. Nuestra historia ha sido marcada por la concentración del poder, el autoritarismo, las elecciones amañadas y la violación a los derechos humanos; no debemos repetir las condiciones para instaurar, de nuevo, un régimen dictatorial en El Salvador.