17 de noviembre de 2026
FCS-1041-2026

Dr. Keilor Rojas Jiménez
Director
Consejo Universitario

Asunto: Adición al oficio FCS-1030-2026 referente al criterio sobre el proyecto Expediente N.º 25.867

Estimado Dr. Rojas Jiménez:

Reciba un cordial saludo. En adición al oficio FCS-1030-2026 del pasado 16 de noviembre de 2026, remitimos un nuevo criterio especializado sobre el proyecto denominado *"Reforma a la Constitución Política para habilitar la reelección presidencial continua"* (Expediente N.º 25.867).

Este nuevo dictamen ratifica lo recomendado en el oficio supra citado en el sentido de que la Decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales **recomienda no aprobar** el Expediente N.º 25.867, basándose en argumentos como el riesgo democrático del continuismo, la jurisprudencia internacional, la incoherencia histórica en Costa Rica y que parece responder a coyunturas e intereses particulares más que a una reforma estructural sólida.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-1254-2026 del 9 de noviembre de 2026. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad, la Dra. Ilka Treminio Sánchez.

Breve discusión:

El debate académico sobre la consolidación democrática dio paso a la reflexión sobre la calidad de la democracia en América Latina. Esta perspectiva analiza el diseño constitucional del presidencialismo en lo relativo a la protección de los derechos políticos y civiles, al buen funcionamiento de la división de poderes, y a la equidad y la competencia electoral (Penfold y Corrales, 2014). Ambos aspectos se ven afectados cuando la presidencia de la República participa en el proceso electoral, por lo que se requieren mayores controles que garanticen plena igualdad en la contienda.

Desde este enfoque surgen estudios centrados en las reformas constitucionales que eliminan las prohibiciones y los límites a la reelección presidencial.

En el siglo XXI, el surgimiento de nuevos liderazgos personalistas, de distinto signo ideológico, mostró un abandono de la lucha contra el "continuismo" que marcó la transición a la democracia. Entre la década de 1980 y mediados de la de 1990, la mayoría de los países de la región limitaba la reelección presidencial. Para Linz (1990), los poderes que el marco institucional presidencialista otorga al jefe del ejecutivo cumplen una función preventiva frente al posible abuso del poder presidencial, entre ellos la prohibición o el aplazamiento de la reelección.

Recepción: 2511-3211 | 2511-6372
Sitio web: https://www.fcs.ucr.ac.cr
Correspondencia: decanato.fcs@ucr.ac.cr
Solicitudes de información: solicitudes_informacion.fcs@ucr.ac.cr

En ningún país de la región hay evidencia de que la transición a la democracia se lograra bajo modelos de reelección consecutiva para el poder ejecutivo. De hecho, según Serrafero, la democracia latinoamericana conserva un sesgo constitucional contrario a la reelección, cuya finalidad es evitar el auge de los personalismos y del continuismo que marcaron la historia de las dictaduras de la región (Serrafero, 2011).

No obstante, desde inicios del siglo XXI varios países han modificado las normas que restringían la reelección, mediante reformas, asambleas constituyentes, interpretaciones judiciales o una combinación de ellas, y han adoptado distintas variantes. En los casos estudiados, el tipo de reelección responde a las preferencias del gobernante que impulsa el cambio: de intervalo, si estaba fuera del cargo (Óscar Arias en Costa Rica); inmediata, si ocupaba la presidencia (Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela); e indefinida, si ya había cumplido más de un mandato (Hugo Chávez en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua, Nayib Bukele en El Salvador, entre otros). Con el tiempo se ha hecho evidente que, en los casos centroamericanos donde hubo reformas, estas permitieron la continuidad indefinida tras sucesivas modificaciones, como en Nicaragua, Honduras y, más recientemente, El Salvador. Costa Rica había mantenido hasta ahora los límites de intervalo (dos períodos) que la Sala Constitucional dejó vigentes desde 2003; con la reforma propuesta seguiría la trayectoria dominante en la región, que lamentablemente ha provocado rupturas democráticas e inestabilidad institucional.

Los esquemas como el propuesto, que combinan continuidad con regresos diferidos, se acercan más a la reelección indefinida que a una con límites. Esto es problemático para la democracia porque el ejercicio de la presidencia otorga al ejecutivo poderes excesivos que le permiten usar sus prerrogativas para vencer a sus adversarios, socavar el sistema de pesos y contrapesos y asegurar el triunfo electoral en cada elección. Además, la señal de que quien ejerce la presidencia no se retira crea escenarios que amplifican su poder frente a numerosos actores estatales y no estatales (Penfold y Corrales, 2014; Treminio, 2015).

La opinión Consultiva de la Corte IDH OC28/2021

Este tipo de comportamiento motivó que, en 2021, el Estado de Colombia consultara a la Corte IDH sobre la reforma a la reelección en Bolivia. En las rondas de audiencias se consultó a la academia y a organizaciones de la sociedad civil. En la tercera ronda (https://www.youtube.com/watch?v=Jp2VmxG7x0k), el Dr. Juan Manuel Muñoz Portillo, en representación del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR), y yo, en representación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Costa Rica), participamos con un análisis que resumo:

Durante las primeras dos décadas de este siglo, los países del sistema interamericano, en su mayoría presidencialistas, realizaron diversas reformas constitucionales para facilitar la reelección presidencial. La reelección indefinida favorece presidencias longevas y poco competitivas electoralmente: los datos muestran que ejercer la presidencia es el predictor más fuerte del triunfo electoral.

En el caso centroamericano y el de Bolivia, uno de los factores que parece haber impulsado este proceso fue la resolución 2771-03 de la Corte de Costa Rica, de 2003, que declaró inconstitucional la prohibición de la reelección e invocó por primera vez, para este tipo de casos, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

La rotación en el cargo y los límites al mando se vinculan con el desarrollo democrático como principio del diseño político, y la rotación está profundamente arraigada en el pensamiento político republicano clásico. Todos los casos de presidentes con reelección indefinida figuran como países parcialmente libres o no libres en el índice de Freedom House de 2020: Honduras, Nicaragua y Venezuela. Incluso la permanencia en el cargo de un mismo partido político durante prolongados períodos de tiempo ha sido un factor de deterioro institucional y de estancamiento democrático. La permanencia de larga data de gobernantes en sistemas presidenciales han tendido a la reversión democrática y a la instauración de autocracias y dictaduras.

Lo más grave es que estos casos permiten a los gobernantes distorsionar el sistema de pesos y contrapesos. Las rupturas democráticas ocurren de forma secuencial: comienzan con una erosión democrática y terminan en ruptura. La erosión se acompaña de una dotación excesiva de poder al presidente y, con frecuencia, de la manipulación del poder legislativo bajo la lógica de la hegemonía presidencial.

En perspectiva comparada, la política de reforma a la reelección presidencial depende de la solidez de las instituciones democráticas, que varía entre los países del sistema interamericano: algunos tienen mecanismos más sólidos, pero el terreno es muy desigual. Cuando la calidad de la democracia es deficiente en los países que emprenden la reforma, aumenta el riesgo de que una persona política autoritaria se mantenga en el poder, algo que se sustenta en evidencia empírica. La principal objeción se basa en las preocupaciones sobre la representación: los límites son una restricción para contener a un ejecutivo que de otro modo no se autolimitaría.

Se imponen límites al poder ejecutivo porque, sin ellos, es claro que pueden darse abusos que terminan afectando otros derechos y libertades de la ciudadanía. Por ello, desaprobar las reformas que flexibilizan los límites al ejercicio de la presidencia es señal de que el sistema de pesos y contrapesos funciona adecuadamente. En los sistemas personalistas, la ausencia de límites es una de las muchas señales de que no hay un sistema efectivo de pesos y contrapesos; indica que algo no anda bien en la democracia.

Tras las audiencias, la Corte IDH expresó en su Opinión Consultiva OC-28/2021 lo siguiente:

> *"La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las normas de derechos humanos es nula. La Corte IDH resaltó que la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder (…) la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo, pues no cuenta con reconocimiento normativo en la CADH ni en la DADH y, de forma general, en el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, o en los principios generales de derecho (…) De este modo, para la Corte IDH 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 CADH y la DADH".*

En 2018, la Comisión de Venecia, por consulta de la Organización de los Estados Americanos, consideró que "abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático". Estos razonamientos de la jurisprudencia internacional parten de que los presidentes que buscan la reelección compiten en situación de ventaja, pues usan arbitrariamente

a su favor los recursos que les da el poder para llegar al electorado; por ello, la gran mayoría suele ganar las elecciones en América Latina.

Por qué no es recomendable la reforma del expediente 25.867

Según Baturo y Elgie (2019), "los límites al mandato presidencial y la democracia viajan juntos", pues "las democracias son más tendientes a imponer restricciones a sus líderes y las dictaduras son menos tendientes a hacerlo".

De acuerdo con Muñoz-Portillo y Treminio (2019), en Centroamérica el debate sobre los límites al mandato presidencial se remonta al período de independencia y a la conformación de las nuevas Repúblicas. Como era propio de la época, las posiciones se alinearon según el clivaje liberal/conservador. Las Bases para una Constitución Federal de 1823, de origen liberal, sirvieron como constitución provisional para establecer, un año después, la República Federal de Centroamérica, integrada por cinco países del istmo: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Ese texto adoptó la reelección inmediata limitada a una sola vez: el artículo 9 establecía un "presidente, designado por cada uno de los estados federados" y el artículo 15 fijaba un período de cuatro años, con posibilidad de reelección una sola vez de forma consecutiva.

Tres lustros después, en 1838, la Federación Centroamericana se dividió en cinco estados independientes. Desde entonces, cada uno adoptó distintas disposiciones y límites a la reelección presidencial, que con el tiempo se flexibilizaron o se restringieron aún más.

Cuadro 1. Tipos de reelección predominante en las Constituciones Centroamericanas

País	*Núm. De constituciones y sus reformas a la reelección*	*Prohibición total de la reelección*	*Reelección sin límites*	*Reelección de intervalo (no consecutiva)*	*Reelección consecutiva por un sola vez*
Costa Rica	*10*	*2*	*2*	*6*	*0*
El Salvador	*16*	*0*	*0*	*15*	*1*
Guatemala	*13*	*2*	*4*	*5*	*0*
Honduras	*12*	*6*	*1*	*2*	*3*
Nicaragua	*9*	*6*	*2*	*1*	*0*

Fuente: Muñoz-Portillo y Treminio (2019).

Como muestra el cuadro, Guatemala ha tenido históricamente las configuraciones de límite de plazo más flexibles del istmo: ha pasado por la prohibición total, la reelección no consecutiva y la ilimitada, y solo no ha adoptado la reelección consecutiva en sus constituciones. Hubo límites de intervalo en cinco ocasiones y reelección ilimitada en cuatro, todas durante las dictaduras más prolongadas del país, de predominio conservador: las de José Rafael Carrera y Turcios (1844-48, 1851-65), Justo Rufino Barrios (1873-85), José Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico Castañeda (1931-1944).

Contrario a lo expresado en el proyecto de ley del expediente 25.867, en Costa Rica la reelección no consecutiva, que hoy rige, dominó el período liberal desde 1871. Una enmienda constitucional de 1969 estableció la prohibición total de volver a ocupar el cargo, hasta que la resolución de la Sala Constitucional (2003-02771) restableció en 2003 la reelección no consecutiva. Esto es fundamental, pues refleja una institución arraigada en la cultura política nacional. Un cambio radical como el propuesto distorsiona todo el esquema de regulación del Poder Ejecutivo y no busca corregir el sistema a partir de sus antecedentes, sino adoptar un tipo de reelección acorde con las preferencias del líder que la motiva, el expresidente Rodrigo Chaves Robles. Esto vuelve la medida personalista y le resta la fortaleza de una basada en la racionalidad institucional de la cultura política o en la expansión de derechos ciudadanos y el fortalecimiento de la democracia.

A diferencia del mecanismo de reelección que permitió en Brasil la reelección inmediata de Luiz Inácio da Silva, este sería adoptado para facilitar el retorno al poder del expresidente Chaves, mientras en Brasil la reforma se adoptó en la década de 1990 cuando el actual presidente no aspiraba al cargo.

En ciencia política, este tipo de certidumbre institucional se denomina "dependencia de trayectoria"; en Costa Rica, la reelección sigue un patrón de límites de intervalo, no de reelección inmediata con retornos diferidos.

El texto del expediente 25.867 busca pasar de la reelección alterna a la inmediata y añade una modalidad indefinida, siempre que haya un período de espera entre mandatos, según se lee textualmente:

> *"El presidente de la República y los vicepresidentes en ejercicio, elegidos popularmente podrán participar en la elección inmediata siguiente y ser reelegidos para un nuevo periodo constitucional de forma continua, pero no podrán ocupar una vez más dichos cargos de elección popular hasta tanto no haya transcurrido un período de cuatro años desde que finalizó su último mandato".*

Este mecanismo se acerca más a una reelección indefinida que el régimen vigente y parece inspirado en una figura política concreta. Ante casos particulares de este tipo, la Corte IDH y la Comisión de Venecia ya se han pronunciado con claridad, aconsejando desestimarlos por atentar contra las libertades y los derechos de la ciudadanía a vivir en democracia. Por todo lo anterior, se recomienda rechazar la reforma propuesta en el expediente 25.867.

Bibliografía

Baturo, A. & Elgie, R., 2019. What Have We Learned about Presidential Term Limits?. En: The Politics of Presidential Term Limits . Oxford: Oxford University Press, pp. 607-622.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. Journal of Democracy, 1(1), 51-69. https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-perils-of-presidentialism/

Muñoz-Portillo, J. M. & Treminio, I., 2019. Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvaodr, Guatemala and Honduras. En: The Politics of Presidential Term Limits. Oxford: Oxford University Press.

Penfold, M., Corrales, J., & Hernández, G. (2014). Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. Revista de Ciencia Política (Santiago), 34(3),

537-559. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000300002

Serrafero, M. D. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, (54), 225-259. https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/riim54_serrafero.pdf

Treminio Sánchez, I. (2015). Llegaron para quedarse… Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina. Revista de Ciencia Política (Santiago), 35(3), 537-558. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2015000300004&script=sci_abstract

Vázquez, A. N. (2021). Derechos políticos. Reelección presidencial. Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28. Revista Debates sobre Derechos Humanos, (5), 257-265. https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/39225

Atentamente,

UCR Firmado digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario