

## ¿CÓMO BORRAR LA LETRA ESCRITA EN PIEDRA? NORMA PÉTRETA Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN HONDURAS

*Ilka Treminio Sánchez*

Recibido: 05/02/2016 Aceptado: 14/02/2016

### Resumen

Honduras logró eliminar la prohibición a la reelección en 2005 sin mayores obstáculos, mientras que en el 2009, el intento de reformar la constitución política acabó en un golpe de Estado contra el presidente Zelaya. En este trabajo se sostiene que la élite política hondureña ha transitado la ruta del cambio institucional por la vía judicial con el objetivo de evadir el fracaso. El titular del Gobierno ha conseguido quedar tras bastidores en el impulso a la reforma, pero distintos elementos permiten validar que es un estrategia del cambio institucional.

Palabras clave: presidencialismo; reelección; cortes supremas; Honduras.

### Abstract

Honduras eliminated the re-election prohibition in 2015 without major obstacles, while in 2009, the attempt to constitutional reform ended in a coup against President Zelaya. This paper argues that the Honduran political elite has relied on the Court in order to avoid the possibility of failure. The head of government has managed to remain behind racks in the push for reform, but different elements validate the thesis that the incumbent is a key strategic actor of this institutional change.

Key words: presidentialism; re-election; high courts; Honduras.

### Introducción

Hasta hace algunos años los estudios sobre la reelección se centraban en una aproximación normativa basada en dos tipos de postulados. El primero era abiertamente contrario a permitir la reelección, pues perpetuaba el “continuismo”, la consideraba peligrosa para la estabilidad democrática, contraria al principio de alternancia y tendiente a acrecentar los poderes del ejecutivo (McConnell, 2010; Zelaya, 2010). El segundo grupo de trabajos partía de un enfoque neoinstitucionalista y manifestaba una relación potencial según la cual la reelección podría favorecer los mecanismos de control político en los presidencialismos a través del voto premio-castigo. Esta relación implica que el presidente, al ser elegido por voto directo, es también identificado de

forma directa por los votantes como el responsable del desempeño de las políticas de gobierno y basado en ese desempeño decide recompensarlo o castigarlo por sus acciones (Linz, 1997). De esta manera Shugart y Carey (1992) consideraron que la ausencia de reelección presidencial agrava la relación entre los presidentes y los ciudadanos por la incapacidad para atribuir responsabilidades mediante el castigo o el reconocimiento de la labor del líder ejecutivo durante el gobierno.

El estudio empírico de Geddes (1994) sobre el comportamiento electoral en América Latina puso en duda el círculo virtuoso al observar que los votantes no tienen suficiente información para monitorear el comportamiento de los gobernantes y castigarlos mediante las votaciones. Para evaluar el cumplimiento de las promesas del líder ejecutivo, los votantes se guían por las políticas particularistas que los han beneficiado, así como por el desempeño económico, por lo que los presidentes buscan satisfacer con políticas particulares la lealtad de su electorado.<sup>1</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos, la reelección inmediata no era permitida hasta inicios de la década de 1990; no obstante, su adopción ha requerido que sus impulsores transiten por diferentes trayectos institucionales a fin de lograr la aprobación de una norma que suscite múltiples críticas y que implique un bloqueo temporal a la entrada de nuevos competidores políticos tanto intra como extrapartidista. A pesar de estas dificultades, desde la segunda mitad de la década de 1990, se puede observar una ola reformista que ha permitido a los presidentes alargar su paso por el cargo. La nueva tendencia reeleccionista ha puesto en cuestión el “continuismo” y ha pasado a ser una norma integrada en el marco institucional democrático de los presidencialismos latinoamericanos. La adopción de esta norma proviene fundamentalmente de la iniciativa de los propios líderes ejecutivos, quienes encuentran fuertes incentivos en ella por la posibilidad de permanecer durante más períodos en el cargo. Así, en las últimas décadas, se ha observado una ola de reformas en las constituciones latinoamericanas que perseguían incluir la figura de la reelección inmediata y en esta se puede encontrar a Honduras con los intentos acuñados en este trabajo.

Para su aproximación, el estudio se enfoca en la idea del cambio institucional. Se sostiene la tesis de que el cambio ocurre como un proceso de modificación incremental, en el sentido descrito por Mahoney y Thelen (2010), para quienes los procesos de cambio no necesariamente ocurren de forma abrupta. Los cambios revolucionarios son más bien excepcionales y lo más habitual es encontrarse frente a movimientos lentos de cambio que terminan dando origen a nuevas instituciones políticas. La reforma a la reelección, desde esta perspectiva, se erige como un cambio que puede ir flexibilizando los períodos de manera gradual mediante diversas reformas.

Los actuales presidencialismos latinoamericanos han demostrado que en oposición al argumento de que solo los líderes dictatoriales permanecen en el poder, los demócratas han empezado a buscar la permanencia en el cargo, por la vía de la modificación de la norma (Baturó, 2010). Con esta figura se ha apostado por la innovación

institucional en esta materia, ampliando la gama y variedades de reelección presidencial.<sup>2</sup> Se pueden identificar los siguientes tipos regulatorios de la reelección:<sup>3</sup> 1) prohibida (no reelección), 2) de intervalo o alterna, 3) inmediata y 4) ilimitada o indefinida.

El orden establecido va desde el tipo más restrictivo hasta el más permisivo. Los cambios pueden mostrar un comportamiento gradual en distintas intensidades, de esta manera, la norma puede pasar del primer tipo (reelección prohibida) al segundo (reelección de intervalo), o bien adoptar directamente el tercero e, incluso, el cuarto tipo.<sup>4</sup>

Este proceso está muy asociado a las preferencias de los actores y a los constreñimientos institucionales que en gran medida determinan la magnitud del cambio, aunque, en general, las formas que puede adoptar la reelección presidencial son variables, así como su punto de partida. La selección del tipo de reelección por parte de los líderes depende en gran medida de factores contextuales específicos y del diseño institucional. El peso histórico es relevante en la medida en que las estrategias a seguir sean distintas según el punto de partida; si ha habido intentos anteriores resulta factible identificar los mecanismos de *path dependence* (dependencia de la trayectoria) en el camino recorrido, de forma que existe un aprendizaje y una acumulación de recursos de poder para hacer frente a la nueva estrategia de reforma.

Como se concluye del caso hondureño, el despliegue del segundo proceso intentó subsanar el fracaso del anterior. El paso que mejor ilustra la estrategia correctiva fue la evasión de la primera ruta, es decir, el recurrir directamente al poder judicial, sin activar una reforma por la vía legislativa. El tránsito por las cortes ha sido, en la región centroamericana, el trayecto más recurrido y con mejores resultados, como se puede constatar en los casos de Costa Rica en el 2003 y en Nicaragua en el 2009 (Martínez y Brenes, 2012; Treminio, 2014).

En esta lógica, vale agregar que el factor de contexto no se restringe a lo estrictamente endógeno, siguiendo la tesis de Weyland (2011), las ideas y los procesos externos, como los ocurridos en la propia región centroamericana, influyen en la apertura de la ventana de oportunidad política. De esta forma, el adoptar un tipo de proceso en una coyuntura más abierta a la reelección quizá contribuyó a reducir los niveles de hostilidad tanto internos como externos por el efecto demostración.

Al analizar los caminos institucionales de modificación que se han seguido en las constituciones políticas en América Latina en las últimas décadas, se puede decir que ha habido una ampliación de las arenas potenciales para llevar a cabo la reforma. Principalmente, se pueden mencionar cuatro: 1) la convocatoria a la asamblea constituyente (para el reemplazo constitucional), 2) la enmienda o reforma parcial del poder legislativo, 3) la interpretación constitucional de las cortes supremas y 4) el referéndum (para enmienda o reforma parcial de un artículo o como aprobatorio de una constituyente). La ampliación de los mecanismos institucionales con capacidad de resolver el cambio institucional permite a los líderes contar con *arenas* que funcionan como instancias de “contingencia” y, en especial, facilita la repetición de procesos fallidos o

la ampliación de reformas exitosas para activar diferentes *arenas* que se ajusten a los recursos políticos disponibles en cada momento.<sup>5</sup>

Los órganos decisores también importan en la propuesta planteada, pues en algunas *arenas* como las constituyentes y los parlamentos, los líderes requieren de mayorías suficientes para que apoyen su proyecto de enmienda, por lo cual recurrirán a la formación de coaliciones legislativas (Negretto, 2011) o a la constitución de mayorías por otros medios, como la supresión del poder legislativo, la alteración en la composición de las cortes (Martínez y Brenes, 2012) y la dotación de plenos poderes a una asamblea constituyente. En el caso hondureño, el fallido proceso iniciado por José Manuel Zelaya, pretendía activar la consulta popular, pero en este segundo proceso se ha reconducido la reforma, primero por la vía de la consulta de constitucionalidad, y en segunda instancia por procedimiento legislativo de enmienda.<sup>6</sup>

### **El impulso presidencial a la reforma**

Knight y Epstein (1996) destacan que el poder del presidente se asienta en su capacidad para asignar favores y ejercer influencia sobre las oportunidades en la carrera de los otros actores que pueden ponerle obstáculos, tales como los legisladores y los jueces. De esta manera, la asimetría en la negociación del poder durante la competición política podría ser vista como uno de los factores primarios en la creación y mantenimiento de la supremacía del presidente. Para ello, el líder ejecutivo debe mostrar señales de poder a las otras instituciones para incentivar el apoyo.

Recientemente, el análisis de los poderes presidenciales como actores centrales de los regímenes presidencialistas ha ganado relevancia (Santos *et al.*, 2014; Alcántara y García Montero, 2011; Samuels y Shugart, 2006; García Montero, 2009), en especial porque la gran mayoría de las democracias del mundo eligen de forma directa al jefe del ejecutivo. En los sistemas presidenciales, los partidos delegan gran discrecionalidad al presidente al elaborar sus estrategias políticas y pueden perder la capacidad de control sobre estos actores. En estos contextos, los presidentes pueden seguir una ruta individual en beneficio de su supervivencia, por encima de los intereses colectivos del partido que los llevó al poder (Samuels y Shugart, 2006). No obstante, el comportamiento individual de los presidentes, en circunstancias clave, como las del cambio de la norma, requiere del apoyo intra o extra partidista para mantener su estabilidad en el poder (Bejarano *et al.*, 2014). Cuanto más grupos sean necesarios para sacar adelante la reforma, más restrictivas suelen ser las normas reeleccionistas resultantes (Negretto, 2011).

### **La adopción de la reelección en América Latina**

Tras la transición a la democracia, la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas establecían límites de intervalo o prohibiciones absolutas a la reelección. En la década de 1990, se dieron los primeros episodios de reforma con los casos de

Argentina, Brasil, Perú<sup>7</sup> y Venezuela. Con la llegada del nuevo siglo, se unieron a la ola reformista Costa Rica,<sup>8</sup> Colombia, Ecuador, Bolivia, nuevamente Venezuela y Nicaragua. República Dominicana ha sido de los casos más inestables del presente siglo, pues aprobó la reelección inmediata en la Constitución del 2002, para luego dar paso a una imposición de límites de intervalo en el 2010. No obstante, en el 2015 el Senado aprobó una nueva convocatoria para volver a la reelección inmediata.

Los cambios continúan siendo dinámicos, en el sentido de que a un período de reformas expansivas, le sigue uno contractivo, esto podría entenderse en el sentido expuesto por Buquet (2007) del tipo de reformas que adoptan las élites ascendentes en relación con la élite descendente. Pero, este tipo de proceso inverso no es el objeto de este trabajo, ya que se centra en las reformas expansivas, particularmente en el caso de Honduras. Lo que sí cabe señalar es que preponderantemente los presidencialismos latinoamericanos hoy en día permiten la reelección en alguna de sus formas, siendo el caso extremo el de la reelección indefinida adoptada por primera vez en Venezuela en el 2009.

Cuadro 1  
TIPOS DE REELECCIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN EL 2016

Prohibida	Alterna	Inmediata	Indefinida	En proceso de modificación
Guatemala	Chile	Argentina	Nicaragua	Honduras (+)
México	Costa Rica	Bolivia	Venezuela	
Paraguay	El Salvador	Brasil*		
Colombia	Panamá	Ecuador		
	Uruguay	Rep. Dominicana		

Fuente: Elaboración propia con base en constituciones políticas y prensa.

\* Brasil también está analizando en la Cámara de diputados una enmienda para eliminar la reelección consecutiva, pero su estado es aún incipiente.

Si bien en el caso de Honduras se declaró inaplicable la prohibición y las leyes de penalización, el efecto inmediato es la reelección ilimitada (mientras no se convoque una enmienda que modifique la norma escrita), pero dado que este aspecto aún se encuentra en la arena política de discusión en el 2016, se ha clasificado en el cuadro 1 como un caso “en proceso de modificación” y se le atribuye un signo (+) dado que el proceso ha sido expansivo, es decir, permite mayor flexibilidad en la norma.

## Los antecedentes políticos de la reforma hondureña

En las elecciones generales del último domingo de noviembre de 2005 compitieron, como tradicionalmente lo hacían desde 1980, los dos grandes partidos de la

política hondureña y sus respectivos candidatos a la presidencia: José Manuel Zelaya por el Partido Liberal (PLH) y Porfirio Lobo por el Partido Nacional (PNH). El primero ganó por una diferencia de 3,7 por ciento de los votos (Meza, 2012).<sup>9</sup> En el parlamento, el oficialismo se posicionó como el partido más numeroso en escaños, pero no alcanzó la mayoría absoluta, por lo que su estrategia consistió en recurrir a las alianzas para poder aprobar la agenda política del gobierno que requería de 65 votos.

Cuadro 2  
HONDURAS: NÚMERO DE ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO (2005-2009)

Partido político	Número de escaños
Partido Liberal (PLH)	62
Partido Nacional (PNH)	55
Unificación Democrática (UD)	5
Partido Demócrata-Cristiano (DC)	4
Innovación y Unidad Socialdemócrata (PINU-SD)	2
Total	128

Fuente: Elaborado a partir de los datos de “Legislatina” del Instituto de Iberoamérica.<sup>10</sup>

Al inicio de su gestión, Zelaya marcó las primeras rupturas con el estilo liberal, los críticos se referían a la “lógica caótica” del gobierno zelayista debido a que sus primeras acciones incluyeron en el otorgamiento de cuotas de poder a diversos y heterogéneos grupos que conformaron una especie de “islote gubernamental”, el cual dejó tempranamente en evidencia la falta de unidad en el gabinete ministerial (Meza, 2012). Esto dio algunas señales de las diferencias que marcaban el estilo de gestión del nuevo presidente con respecto a sus antecesores y a la tradicional división de poder bipartidista que había caracterizado las últimas décadas de la vida política hondureña.<sup>11</sup>

Las primeras decisiones críticas las tomó Zelaya cuando se enfrentó a la búsqueda de una renegociación del mercado de combustibles, motivada por la crisis internacional de los precios del petróleo. Para ello propuso, en marzo del 2006, que los oferentes internacionales se presentaran a una licitación pública para decidir cuáles empresas importarían el combustible al país. Este anuncio provocó una confrontación con el embajador estadounidense en Honduras, Charles Ford, quien se opuso a los términos propuestos por afectar los intereses de las compañías provenientes de Estados Unidos que habían proveído al país. Con ese evento inició la cadena de acciones que alejarían a Zelaya de las estrechas relaciones que su país había mantenido

históricamente con Washington y, ante la coyuntura petrolera del momento lo acercó a Venezuela, pues el presidente decidió comprar en mejores condiciones el combustible en este país, procediendo al ingreso de Honduras en PETROCARIBE y dando su posterior adhesión, en agosto del 2008, a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA). Con estas decisiones, la política internacional de Honduras daba un cambio a escasos meses de iniciado su gobierno (Cuesta, 2010; Meza, 2012).

El contexto económico durante el gobierno de Zelaya fue crítico. Además de los altos niveles de pobreza que ubicaban a Honduras como el tercer país más pobre de América Latina (Cuesta, 2010), la crisis mundial del petróleo y la recesión económica de Estados Unidos afectaron seriamente la economía. En este escenario, Zelaya adoptó medidas como el aumento del salario mínimo, la disminución en las tasas de interés y los programas para reducir la pobreza durante el 2008 (con los fondos de ahorro por compra de combustibles). Logró, además, la condonación de \$4000 millones de la deuda externa. Estos hechos le valieron que el 8 de marzo de 2008 recibiera un reconocimiento del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo como el líder número uno, a nivel mundial, en resultados para el desarrollo.<sup>12</sup>

El principal logro macroeconómico de Zelaya fue la reducción del desempleo, a pesar del escaso crecimiento económico. Sin embargo, si se sigue el pulso del apoyo ciudadano a la gestión de Zelaya, se aprecia una baja popularidad. De acuerdo con los datos del Barómetro Latinoamericano de Opinión Pública LAPOP, en el 2006 la aprobación de su gestión era del 26,4 por ciento, mientras en el 2008 disminuyó a un 17,7 por ciento.

A inicios de 2009, Zelaya colocó en un plano central la “Cuarta Urna”. Para Meza (2012), este planteamiento eclipsó, incluso, las elecciones internas del PLH y la incipiente campaña para los comicios de finales de año. El mismo autor manifiesta que la propuesta del presidente fue vista con interés por múltiples grupos sociales que vieron la oportunidad de participar y alcanzar cierto grado de inclusión social en la toma de decisiones a nivel nacional. La mayor oposición la encontró entre las élites políticas y económicas que rechazaron la idea, pues vieron en ella un afianzamiento de la izquierda y la voluntad continuista del presidente Zelaya. El escenario a partir de este año fue institucionalmente conflictivo.

El deterioro y la desconfianza de las fuerzas políticas, incluyendo su propio partido político, se evidenciaron en la relación del presidente con el poder legislativo. Así, entre 2006 y 2008, el porcentaje de leyes de iniciativa presidencial aprobadas por el parlamento pasó del 64 al 54 por ciento (Taylor-Robinson, 2009). El mayor punto de discordia fue la idea de realizar la consulta popular. En esta propuesta la élite hondureña vio la intención de eliminar las “normas pétreas” constitucionales, vigentes desde 1982, las cuales prohibían efectuar una enmienda parcial a la cláusula que regulaba los *term limits* (límites de mandato) del presidente de la República, así como a otros

aspectos constitucionales. La convocatoria a una asamblea constituyente (AC) representó la oportunidad para cambiar el diseño constitucional y eliminar la prohibición de la reelección presidencial. De acuerdo con Salomón (2009), el afán continuista del presidente, que se ocultaba tras la consulta, fue el detonante del “golpe de Estado”, aun cuando él expresó en numerosas ocasiones que el reemplazo constitucional sería tarea del próximo gobierno dadas las limitaciones que le imponía el calendario electoral.

El presidente anunció por Cadena Nacional de Radio y Televisión que el 23 de marzo de 2009 se emitió un Decreto (PCM-005-2009) en Consejo de Ministros, en el cual ordenaba la celebración de una consulta popular para que los ciudadanos expresaran si estarían o no de acuerdo con la convocatoria a una AC, cuya misión sería redactar una nueva constitución política para el Estado hondureño. El Ministerio Público interpuso una demanda ante el juzgado contencioso administrativo de la capital hondureña, alegando que la convocatoria era un acto ilegal y debía ser anulada (Martínez y Brenes, 2012). En respuesta, el 27 de mayo del 2009, el juzgado prohibió la realización de la consulta, al comunicar la inmediata suspensión del decreto ejecutivo.

Empero, un día antes de conocer el veredicto del juez, el 26 de mayo, Zelaya emitió un nuevo decreto (PCM-19-2009) en el que procedió a la anulación de la primera convocatoria, la cual dejaba sin lugar la “consulta popular” y, el mismo día, emitió un tercer decreto (PCM-20-2009), en el que dispuso la realización de una “Encuesta Nacional de Opinión” a celebrarse el 28 de junio de 2009 (Brewer, 2009). Ninguno de los decretos fue publicado en *La Gaceta Oficial*, sino hasta un mes después, con fecha del 25 de junio de 2009, en el Diario Oficial N.º 31.945.<sup>13</sup> En ese momento, no existía la figura del referéndum en Honduras, la cual fue aprobada en el 2012, durante el mandato de Porfirio Lobo.<sup>14</sup>

El resultado de esta encuesta no sería vinculante, lo que la convertía en un acto jurídico distinto al planteado inicialmente. Unos días después, para completar el proceso de convocatoria a la “encuesta”, Zelaya emitió un cuarto decreto donde disponía que su realización estaría administrada técnicamente por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y ordenaba a las Fuerzas Armadas colaborar con los procedimientos logísticos. Ante la imposición de una nueva demanda del Ministerio Público contra la encuesta decretada por el presidente, el juez contencioso, en sentencia del 29 de mayo, dictaminó que se consideraba la anulación expresada el 27 de mayo pasado, extensiva a cualquier “reedición” de la consulta, a pesar de la diferencia entre la figura del referéndum y la de la encuesta (Cálix, 2010).

La tensión con los miembros del partido en el parlamento se agudizó en ese momento por las acciones de rebeldía del presidente, pues insistía en celebrar la consulta. La crispación fue mayor ante la negativa del órgano electoral y el ejército de acatar las disposiciones del Poder Ejecutivo y, en su lugar, decidieron obedecer al juzgado que ordenó el decomiso inmediato del material relacionado con la encuesta.<sup>15</sup> En respuesta, Zelaya destituyó al jefe del Estado Mayor Conjunto, el general Romeo Vásquez Velásquez, quien se negaba a colaborar con las disposiciones presidenciales.

Por su parte, en el poder legislativo también iba aumentando el grado de tensión, una cita extraída del diario *La Tribuna* sirve de muestra: “Estamos alarmados, porque sabemos que vamos hacia la ruptura de la Constitución. En Ecuador golpearon a los diputados, los sacaron de la Cámara para instalar la Asamblea Constituyente y sabemos que aquí iremos a lo mismo” (*La Tribuna*, 2009: s. p.).<sup>16</sup>

No obstante, Zelaya continuó con el proceso de consulta, la cual quedó públicamente decretada en el *Diario Oficial La Gaceta* del 26 de junio de 2009 y acompañada de la reglamentación correspondiente. En otro acto de rebeldía contra las disposiciones del juez, acudió con un grupo de seguidores y miembros del Gabinete a la base aérea “Hernán Acosta Mejía”, en donde retiró 814 cajas decomisadas que contenían el material para llevar a cabo la encuesta (Brewer, 2009). Estas acciones motivaron al fiscal general de la república a formular ante la Corte Suprema de Justicia un requerimiento oficial contra José Manuel Zelaya, como responsable de delito de traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones, en perjuicio del Estado de Honduras, con base en lo cual, ordenó la captura, cese de funciones y allanamiento de la vivienda del presidente. Para ello, solicitó que las Fuerzas Armadas hicieran cumplir el mandato constitucional y procedieran a la captura de Zelaya (Brewer, 2009).

El día previsto para la encuesta nacional, el 28 de junio, el presidente fue expulsado del país tras ser retenido por dos comandos militares, que en apariencia no ejecutaron la orden tal como fue solicitada por el fiscal general y la Corte, pues fue ilegalmente trasladado en un vuelo con destino a Costa Rica. Paralelamente, Zelaya fue destituido por los legisladores con el argumento de que el presidente había incurrido en reiteradas violaciones a la Constitución y a otras leyes y sentencias judiciales. El Congreso consideró que había desconocido el mandato de la justicia ordinaria y electoral al insistir sobre la celebración de la consulta declarada “ilegal” por el poder judicial y aprobó la separación del cargo. José Alfredo Saavedra, quien ejercía como secretario del congreso, leyó durante esa sesión una supuesta carta de renuncia al cargo escrita por Zelaya. No obstante, él desmintió desde Costa Rica haber presentado dicha renuncia y, por el contrario, durante los primeros días del golpe defendió, con el apoyo de otros mandatarios, el hecho de estar aún en posesión del cargo, a pesar de que el congreso había designado a Roberto Micheletti como presidente.<sup>17</sup>

## **La ausencia de recursos políticos de José Manuel Zelaya**

La escasez de recursos políticos era muestra de que el líder tenía un mal pronóstico para emprender el camino hacia la reforma. En cuanto a la popularidad, no logró reunir un apoyo popular suficiente para basar sus estrategias en la aprobación de su gestión o en el carisma y el respaldo de los ciudadanos. A pesar de que hubo un repunte en su popularidad hacia 2009, se mantuvo en niveles bajos. En términos comparados estaba en los últimos lugares en popularidad entre los presidentes de la región.

Por su parte, la encuesta de LAPOP, en la ola de entrevistas de 2010, incluyó algunas preguntas específicas sobre la propuesta de Zelaya de la “Cuarta Urna” y el golpe de Estado.<sup>18</sup> Aunque la encuesta es posterior a los hechos analizados, arroja algunos datos que muestran el escaso apoyo a la propuesta presidencial. Un 24,11 por ciento declaró haber estado de acuerdo con la consulta popular propuesta por el presidente Zelaya. Un porcentaje más alto indicó apoyaba la formación de una AC, el 29,49 % estaba de acuerdo con que se reformara la Constitución para que se permitiera la reelección presidencial. No obstante, un 58 por ciento de las personas expresó estar en contra del golpe de Estado. Estos datos cobran mayor interés al considerar que las elecciones del 2005 fueron ganadas por Zelaya con el respaldo de apenas un 23 por ciento del registro electoral (Meza, 2012).

Con respecto a su apoyo en la arena legislativa, el presidente contaba con un número superior al 40 por ciento de los escaños, pero inferior al 50 por ciento. Esto le permitió sacar adelante gran parte de sus políticas, el nivel de controversia fue dividiendo el apoyo de su propia agrupación de manera que fue perdiendo el respaldo de su partido y fue quedándose huérfano políticamente dentro de las filas del PLH.

El presidente Zelaya perteneció e hizo carrera política dentro del PLH, pero si bien fue un presidente rupturista con la política tradicional de su partido e, incluso de su país, no pudo concentrar la fuerza y autoridad suficientes para liderar el proceso que pretendió sacar adelante. Una de las principales razones de esta incapacidad fue que el expresidente Carlos Flores permaneció como líder principal de la estructura política interna del PLH. Por ello, la estrategia que intentó seguir fue la de generar una nueva correlación de fuerzas pero, a diferencia de los presidentes andinos, intentó hacerlo desde la propia estructura de su partido.<sup>19</sup>

En el entramado de la región latinoamericana, Honduras tiene la particularidad de que su intento de reforma fue abortado antes de conocer la voluntad popular sobre la instalación de una AC. Este fracaso, sin embargo, se presenta al margen de la institucionalidad y no expresa la voluntad política de los ciudadanos, pues se impidió la realización de cualquier tipo de indagación. Se trató en ese caso de la acción directa de la élite política hondureña que en una muestra de defensa del *status quo* y, ante la amenaza que representaba la propuesta y liderazgo de Zelaya, encontraron en la prohibición de la consulta la oportunidad para consumir el derrocamiento (Salomón, 2009; Cáliz, 2010).

El fracasado intento de reformar la constitución y de incluir en ella algún tipo de reelección presidencial preservó la prohibición de la misma y los artículos que la protegen. Este escenario parecería mostrar que la élite política hondureña era celosa de mantener la garantía absoluta de la alternancia política y reforzaba así su defensa a la prohibición de la reelección; sin embargo, tras seis años del golpe de Estado algunos miembros de la élite hondureña reavivaron explícitamente su interés por cambiar la norma. El nuevo escenario podría reflejar una estrategia de clausura para que las

emergentes fuerzas políticas surgidas a partir del golpe de Estado tengan menos oportunidades de acceso al poder, empero, esto solo podrá valorarse una vez se resuelva el texto constitucional definitivo, aunque en el Estado actual, es el Partido Nacional Hondureño (PNH), el líder de la estrategia de cambio, y es de esperar que dominen el resultado final de la norma.

### **La eliminación de la norma pétrea vía recurso de inconstitucionalidad**

Durante el 2015, Honduras agilizó su proceso de eliminación del “doble candado” a la prohibición de la reelección,<sup>20</sup> así como de las leyes que penalizan el intento de llevar a cabo modificaciones a esta norma. Martínez y Brenes (2012: 124) consideran que

*los constituyentes hondureños quisieron fijar un determinado modelo de Estado para salvaguardar los siguientes puntos de potenciales cambios: a) la potestad exclusiva del Congreso Nacional para decretar una reforma a la Constitución, b) la forma de gobierno, c) el territorio nacional, d) el período presidencial, y e) la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República.*

Estos elementos quedan evidenciados en dos artículos principales de la Constitución hondureña:

*Artículo 239. “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública”.*

*Artículo 374. “No podrán reformarse en ningún caso el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que refieran a forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición de ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente”.*

El 8 de diciembre del 2014, un grupo de al menos 15 congresistas del oficialista PNH, acompañados por un diputado del partido Unificación Democrática (UD), presentó ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad en contra del artículo 239. Este recurso incluía varios numerales de la Constitución y el artículo 330 del Código Penal, todos relativos a las sanciones en contra la discusión sobre la reelección presidencial (*El Heraldo*, 2015).

El recurso fue admitido por la Sala y se solicitó la opinión al Ministerio Público que dio la razón a los diputados y recomendó la derogación de los preceptos. En el mes de marzo del 2015, el expresidente Rafael Leonardo Callejas del PNH, quien gobernó

en este país en el período 1990-1994, presentó un nuevo recurso de inconstitucionalidad en contra del artículo 239 que posteriormente la Corte incluyó en la Sentencia. A partir de ese momento, Callejas se erigió en una figura proactiva y en el aparente líder de la reforma. Como se ha mencionado antes, este tipo de procesos suelen ser activados por presidentes en ejercicio, aunque pueden encontrarse episodios en que los expresidentes también persiguen la reforma, como sucedió en Costa Rica. En el caso hondureño, el presidente Juan Orlando Hernández no había hecho expresa su próxima candidatura y había mantenido un perfil bajo en el tema de lucha por la reforma a la reelección. Empero, diversos aspectos de la iniciativa han hecho plausible la posibilidad de que el expresidente Callejas esté haciendo la función de evitar el desgaste por esta lucha a Hernández, aunque dicha estrategia ha sido negada por Callejas (*El Heraldo*, 2015).

Ante este escenario debe tenerse en cuenta que los candidatos que busquen competir en la elección general deberán superar la contienda interna de sus respectivos partidos. En el caso del PNH era de esperar que Juan Orlando Hernández compitiera contra Rafael L. Callejas, así como contra otros expresidentes del partido que quedaron habilitados con la sentencia si decidieran participar, como en el caso de Porfirio Lobo y Ricardo Maduro. De esta forma, la nueva figura está condicionada a pasar el filtro interno que determinaría el liderazgo del partido, lo cual significa que habrá unas luchas internas inéditas, pues podrían animar un tipo distinto de lucha entre los propios líderes del partido y provocar nuevos alineamientos y negociaciones para alcanzar los votos. El panorama interno es ahora más interesante, pues Callejas (el rival más visible) recientemente descartó su participación electoral debido a que se está enfrentando desde finales de 2015 a un proceso de denuncia por parte del FBI de los Estados Unidos en que se le acusa de recibir sobornos y comisiones ilegales por la cesión de los derechos de comercialización y coberturas mediáticas de la Selección Nacional de Honduras, esto como presidente de la Federación Nacional de Fútbol de Honduras (*El Heraldo*, 2015). En el mes de diciembre, el expresidente viajó a los Estados Unidos para entregarse ante la solicitud de extradición hecha a su país (*La Prensa*, 2015) y en este contexto ha surgido la inminente visibilización de Hernández hacia la reelección (*La Tribuna*, 2015).

El fallo que emitió la Sala Constitucional de Honduras declaró inconstitucional la prohibición a la reelección y las leyes pétreas que lo acompañan, fue votado por unanimidad de los cinco magistrados de la Sala e incluyó ambos recursos, el presentado por los diputados y el del expresidente Callejas con fecha del miércoles 22 de abril de 2015. No obstante, un día después, el magistrado José Elmer Lizardo emitió un comunicado en donde solicitaba retirar su firma; empero la Sala declaró improcedente esta petición dando por ratificado el fallo (*El Heraldo*, 2015). De esta manera, los artículos no se han podido aplicar, pero no ha habido un diseño constitucional de la reelección, que como efecto del fallo, simplemente se interpreta que está permitida.

En esta ocasión, Honduras se decantó por la arena judicial para sacar adelante el cambio institucional. Se abstuvo de activar el mecanismo legislativo, lo cual no es de extrañar si se tiene en cuenta que el partido impulsor (PNH) no goza de mayoría en el parlamento. Tampoco habría sido factible reactivar el proyecto de la constituyente que sigue estrechamente ligado a la imagen de José Manuel Zelaya y conlleva reformas institucionales que van más allá de la propia reelección. Sobre las razones para elegir la vía judicial es importante hacer notar que el poder y la popularidad del presidente son recursos explotados por la élite para que los jueces actúen estratégicamente apoyando las consultas que favorecen al ejecutivo, entre otras razones. Algunas cortes, especialmente aquellas menos independientes, reconocen su vulnerabilidad frente a los presidentes que gozan de alta fortaleza política (Pérez Liñán y Castagnola, 2009).

Otra razón que favorece la selección de este trayecto es el efecto demostración que ejerce sobre la institucionalidad y la opinión pública, ya que es una vía transitada por otros países en la misma región y la reelección presidencial también fue un tema sobre el cual se pronunciaron las altas cortes en Costa Rica en el 2003 y en Nicaragua en el 2009, lo cual indica que este proceso de cambio institucional vino acompañado de ideas exógenas al propio sistema político y no solo por la producción endógena de programas institucionales (Weyland, 2011). En este caso, queda pendiente que el poder legislativo decida el tipo de reelección que quedará consagrada en un nuevo artículo; la Sala ya envió la resolución a los diputados para dar inicio a la discusión sobre la norma. No obstante, la resolución del poder judicial tiene un efecto inmediato, lo cual implica que en este momento no hay impedimentos legales para la reelección presidencial.

### Los factores que favorecieron el escenario

La actual configuración de fuerzas dista mucho de la que presentaba Zelaya antes del golpe. Hernández goza de los recursos políticos suficientes para alcanzar el éxito en la reforma reeleccionista (Treminio, 2015). Es un líder con una popularidad elevada. Controla una cuota de poder fuerte en su partido, lo que se puede medir a partir de la percepción del poder de los legisladores nacionalistas. Esto, aunado a que al no contar con mayoría en el Congreso, es factible de evadir para los legisladores. A la vez, en la Sala Constitucional es afín a sus intereses.<sup>21</sup>A esto se suma que ha sido otro el actor político que abanderó la reforma y que el mismo ha salido de la contienda dejando allanado el camino para el actual *incumbent*.<sup>22</sup>

Para explorar en mayor medida estos factores, se ha recurrido a una revisión de datos primarios y secundarios y a la construcción de *proxys* (autorización para votar en nombre y representación de otra persona) a partir de la base de datos del Proyecto Élités Parlamentarias de 2014 de la Universidad de Salamanca, que permiten observar cómo se conjugaron estos elementos para lograr el éxito en el cambio institucional de la norma reeleccionista.

Hay una lectura difícil del escenario hondureño debido a los actores que se han aprovechado del tema de la reelección para capitalizar apoyos, el caso más evidente es el de Rafael Leonardo Callejas. La hipótesis al respecto propone que puede tratarse de un fenómeno de oportunismo, o bien constituir el caso de un delfín político cuya misión sea distraer la atención hacia el presidente. Por ejemplo, la figura de Juan Orlando Hernández ha sido clave en la movilización del proceso de enmienda y en el resultado obtenido. En el 2014, el presidente Hernández mostró un porcentaje de popularidad del 58 por ciento, según los datos de LAPOP, y del 66 por ciento de acuerdo con las mediciones de CID Gallup<sup>23</sup> para el mismo año. Esto lo convierte en un líder con una alta aprobación popular si se compara con los datos de José Manuel Zelaya a tres años de gestión e incluso si se observa de manera comparada con los líderes centroamericanos. Los datos de popularidad del presidente son medidas que influyen en las decisiones de las cortes (Pérez Liñán y Castagnola, 2009), pues los jueces actúan estratégicamente según sea la fortaleza y debilidad del presidente, dado que sus decisiones los ponen en una situación vulnerable dependiendo de la fortaleza del poder ejecutivo. Si esta relación favorece al presidente, podría ser explotada por él para presionar en la dirección deseada.

No obstante, apearse al argumento de la popularidad presidencial podría resultar controversial, debido a que contrasta con las fuertes tensiones que ha vivido Honduras en el 2015; momento en el que los ciudadanos han mostrado su descontento por la corrupción y han pedido la destitución de altos cargos, inclusive la del presidente de la República (*El Salvador.com*). Sin embargo, vale decir que esta cifra refleja, al menos, la fuerza que aglutina el presidente y que emplea para garantizarse la formación de apoyos institucionales, tal como se ha argumentado anteriormente. La medida de popularidad le permite rectificar que su éxito electoral en el 2013 no superara el 37 por ciento de los votos y la distancia con la segunda candidata fuera de aproximadamente un 8 por ciento. Es decir, la mayoría con la que alcanzó el triunfo electoral fue ajustada y alrededor de un 62 por ciento de los votantes eligieron una opción distinta a su candidatura. Este tipo de triunfo, en donde la mayor parte de los votantes prefiere otra opción política, es una característica de los sistemas electorales con mayoría relativa, como es el caso hondureño, en donde los presidentes pueden resultar elegidos con menos votos que la agregación de las demás opciones.

El poder del que goza el presidente dentro de su partido le permite ser un líder que concentra el control sobre su partido. Así, se encuentra que en una escala de 1 a 5, donde 5 es el valor de mayor grado de acuerdo con el enunciado, es precisamente el PNH en donde los diputados manifiestan en mayor medida que su líder es demasiado poderoso, lo cual refuerza el nivel de control que ejerce el presidente dentro del partido. A la vez, los nacionalistas son menos enfáticos en asegurar que las decisiones se toman en la cúpula del partido.

Cuadro 3  
COMPARACIÓN DE MEDIAS DE CONCENTRACIÓN DE PODER EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partido político	Porcentaje de las decisiones que se toman desde la cúpula	El líder de mi partido es demasiado poderoso (porcentaje)
PLH	3,47	2,76
PNH	2,97	3,30
LIBRE	2,60	3,28
PAC	2,89	2,44
PINU	3,00	2,00
Total	2,95	3,07

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la encuesta de Élités Parlamentarias, 2014. Pregunta PPI.

Las elecciones del 2013 evidenciaron, por primera vez, un debilitamiento del centenario bipartidismo hondureño. Los resultados castigaron especialmente al PLH, que desde 2009 sufrió una escisión que llevó a la conformación del Partido Libertad y Refundación (LIBRE) liderado por Xiomara Castro, esposa de Zelaya. Esta agrupación se posicionó como la segunda fuerza en el parlamento y el principal opositor del oficialismo.

Cuadro 4  
NÚMERO DE ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO (2013-2017)

Partido político	Número de escaños
Partido Nacional	48
Partidos Libertad y Refundación	37
Partido Liberal	27
Partido Anticorrupción	13
Otras fuerzas	3
Total	128

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso Nacional de Honduras (2016).

Con esta distribución en el Congreso Nacional, el poder logra una mayoría favorable a la controversial reforma no constituye una política viable, la agrupación del PNH tiene mucho menos legisladores que Zelaya durante su intento de consulta. Los partidos opositores al Gobierno no han mostrado apertura para colaborar con una

norma que sustituya a la anterior; por lo que el expresidente Callejas vio con recelo esta posibilidad, pues alteraría la distribución de poder, que para él en ese momento se jugaba a lo interno de las viejas filas del PNH, entre José Orlando Hernández y él. Además, a partir de la decisión jurisdiccional, un grupo de legisladores pertenecientes a 4 partidos firmaron un acuerdo para rechazar cualquier intento de reelección del presidente Hernández, lo cual muestra que el Congreso es una arena particularmente conflictiva frente a las reformas reeleccionistas, en especial en ausencia de un Gobierno unificado.

En una escala de 1 a 10, los diputados de la fracción del PNH son los más propensos a aumentar las atribuciones al presidente, como se observa en la siguiente comparación de medias extraída de los datos de Élités Parlamentarias (2014), en donde 1 es más cercano a otorgar atribuciones al ejecutivo y 10 a conceder funciones al congreso. Los demás partidos son más propensos a apoyar atribuciones que fortalezcan al legislativo, acercándose en mayor medida al valor de 10.

Cuadro 5  
POSICIÓN DE LOS LEGISLADORES CON RESPECTO A AUMENTAR LAS ATRIBUCIONES  
DEL PRESIDENTE

Partido político	Media	N.º
PLH	5,94	17
PNH	5,93	29
LIBRE	6,44	25
PAC	6,44	9

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta Élités Parlamentarias, 2014. Pregunta Gob1.

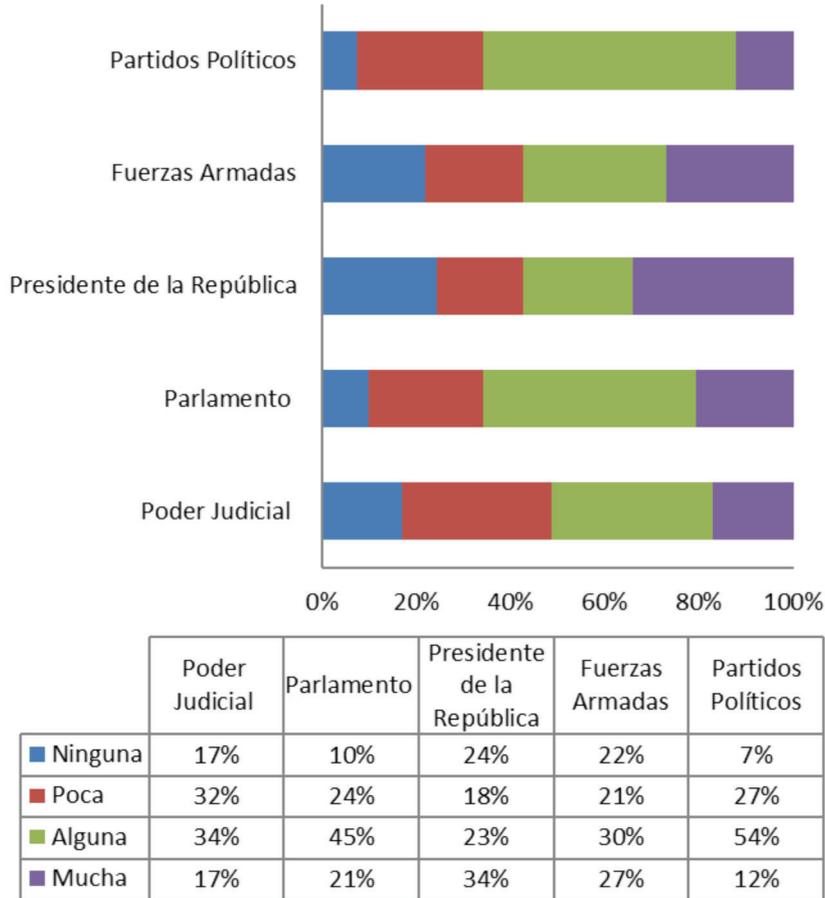
Estos datos reflejan que la arena para la consecución de la mayoría no era la legislativa y en conocimiento de los discursos e ideas institucionales (Schmidt, 2008) previamente recurridas en el caso de Costa Rica en el 2003 y en Nicaragua en el 2009, se podía forzar la construcción de una mayoría en otro escenario con mayor afinidad al presidente, como es el poder judicial, que además emitió su criterio en un voto unánime que no deja espacio para la duda del criterio jurídico, a pesar del intento de disidencia del magistrado Lizardo, quien no fue admitido por el poder judicial. La integración de la Sala Constitucional había sido previamente alterada tras la destitución de 4 de sus miembros en el 2013, lo cual permitió construir una mayoría artificial en un órgano con capacidad de provocar el cambio institucional, esto pese a que la verdadera reforma solo sería concebible mediante un órgano instituyente, no a través de uno

instituido sin el poder de crear las leyes. Este reacomodo en la estrategia, sin embargo, solo es posible en la medida en que contaba con antecedentes en la propia región que dieron el programa de ruta y los contenidos jurídicos que se encuentran presentes en la sentencia de esta corte hondureña.

Los datos de Élités Parlamentarias (2014) también arrojan que un 26 por ciento de los legisladores en una escala de 1 a 10 en cuanto al nivel de independencia del poder judicial, le dan la calificación de 1 (mínima independencia); por su parte, al agrupar los datos en confianza baja y alta se encuentra que un 44 por ciento de los legisladores tiene una baja confianza en el poder judicial. Sobre los principales factores que afectan la independencia del poder judicial, el segundo factor más mencionado es la presión que ejerce el poder ejecutivo sobre el judicial, con una frecuencia del 13,4 por ciento, superado únicamente por un 17 por ciento manifestó como principal problema el sistema de elección y destitución de los jueces. Este vínculo reitera la idea de un desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo, con un poder judicial supeditado al presidente. En este orden institucional, no es de extrañar que el tema de la reelección se llevara, en primera instancia, a los jueces en lugar de plantearlo directamente al legislativo, en donde se carece de una mayoría fuerte.

Paralelo a lo anterior, los legisladores hondureños manifiestan un nivel más fuerte de confianza en el presidente que en la institución legislativa. Este nivel supera a las demás instituciones que aparecen en el gráfico. Resulta interesante que solo el 17 por ciento de los diputados manifiesta tener “muchacha” confianza en el poder judicial, mientras suma el doble este porcentaje de confianza en el presidente. Al mismo tiempo, un 49 por ciento expresa ninguna o poca confianza en el poder judicial.

Gráfico 1  
CONFIANZA DE LOS LEGISLADORES EN LAS INSTITUCIONES HONDUREÑAS



Fuente: Elaboración propia a partir de Élités Parlamentarias (2014).

Estos datos permiten extraer que dentro de la propia institucionalidad donde se elige a quienes ocupan los cargos de magistrados existe escasa confianza hacia el poder judicial. Contrariamente, el presidente de la República es la institución en la que depositan mayor confianza. Esto pone de manifiesto el grado de legitimación que otorgan los legisladores a estos poderes y plantea el preocupante escenario de una élite que confía primeramente en el presidente, seguido de las fuerzas armadas y después solo en el propio parlamento y muy escasamente en las cortes. En este órgano de escasa confianza por parte de la propia élite política es donde el presidente ha enviado la controversial decisión de dar vida a la reelección presidencial.

## Reflexiones finales

El proceso de eliminación de los límites a la reelección presidencial en Honduras siguió el patrón histórico de mayor peso en Centroamérica, al constituirse la Corte en el órgano responsable de levantar la prohibición, un fenómeno experimentado en Costa Rica en 2003 y en Nicaragua en 2009. De estos episodios, únicamente Nicaragua continuó el procedimiento de enmienda legislativa que culminó en 2014 con la flexibilización total de la reelección en ese país, lo cual le valió ser el segundo en admitir la reelección indefinida en su Carta Magna, después de haberlo hecho Venezuela mediante un referéndum.

La confusión sobre el alcance del fallo del poder judicial permite, al menos, afirmar que se ha levantado la prohibición y que está abierto el diálogo para que la Asamblea Nacional acate la redacción de un nuevo texto constitucional que le imponga algún tipo de límites o, al menos, legisle nuevamente en la materia. Aunque cabría esperar que se convocara a una Constituyente, este es un proyecto de difícil pronóstico en el entorno del PNH, pero en términos de la creación de la Ley, sin dudas, es el camino más acorde con la institucionalidad democrática.

Dentro de lo que la teoría aporta, Honduras es un caso excepcional, debido a que presentaba una serie de normas dentro de la propia Carta Magna y en otras leyes que funcionaban como garantía y control para el resguardo de la prohibición reeleccionista, las conocidas normas pétreas. No obstante, los cinco jueces de la alta corte en cinco meses lograron declarar su inaplicabilidad sin que la asamblea conociera un proyecto de reforma. Valga agregar que la segunda razón de esta excepcionalidad es contextual y se refiere al golpe de Estado y la interrupción democrática sufrida en 2009 por una discusión que aparentaba correr en la misma dirección.

Este artículo intentó dilucidar qué cambió en el orden de los factores para que se diera el éxito en la actual reforma, procedido de un fracaso en el anterior intento. Para ello se ha aducido la influencia de factores como la popularidad del presidente, la ausencia de mayoría en el parlamento como condición para evadir la discusión en el legislativo, la composición afín al oficialismo de la Sala Constitucional y su activación como órgano mayoritario de contingencia y, finalmente, un fuerte control partidista del presidente. Empero, estos factores no serían suficientes si no se reconoce la injerencia presidencial en el poder judicial, así como una diferencia sustantiva entre el intento de Zelaya y el de Hernández, como es el factor ideológico. En esta transformación pareciera que el éxito de la propuesta del PNH estaba garantizado en la medida en que no venía acompañado de un proyecto constituyente y parte más bien de un claro proceso de supervivencia política de los viejos líderes que buscan permanecer y conservar el estatus quo en una política hondureña en pleno proceso de cambio. Mientras que el expresidente Zelaya dio claras muestras de ruptura y de acercamiento a la izquierda latinoamericana y perseguía la elaboración de un nuevo pacto constitucional.

Como se observa, la ruta recompone elementos corregidos del anterior episodio de intento de reforma y la procesa a la medida de los intereses del líder. No obstante, cabe resaltar, aunque no es el objeto de este estudio adelantar consecuencias de la adopción de este tipo de figuras, que cuanto podría haber sido la estrategia del PNH por evitar la deriva hacia una mayor fragmentación del sistema de partidos, con la salida de Callejas de la contienda, el surgimiento de viejos caudillismos podría terminar profundizando la fragmentación, al sumarse la propia partición de las estructuras tradicionales si no se alcanzan mecanismos eficientes para la selección y negociación del liderazgo.

## Notas

- 1 Pese a que durante el estudio desarrollado por la autora, la mayoría de los países presentaban límites a la reelección presidencial, asegura que los presidentes buscarán volver al cargo en momentos subsiguientes, a través de la maximización de sus oportunidades para influir sobre una futura reelección presidencial.
- 2 Según la definición de Nohlen, "La reelección presidencial es el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo)" (Nohlen, 2007: 287).
- 3 Un intento por clasificar las variantes de los sistemas de reelección en América Latina es la de Serrafiero (2009), quien identifica cinco tipos: 1) Reección sin límites. 2) Reección inmediata por una vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo). 3) Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato).
- 4 Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años) y 5) Prohibición absoluta.
- 5 Algunos autores (Carey, 2009; Levitsky y Murillo, 2009) dejan ver su crítica al uso de las consultas populares y otras arenas políticas para decidir sobre esta medida, fundamentalmente, porque las consideran ajenas a los mecanismos institucionales de deliberación y negociación política, como son los parlamentos. No obstante, no debiera confundirse el criterio extraparlamentario con instituciones informales, dado que las instancias recurridas para llevar a cabo la modificación suelen estar habilitadas por la norma.
- 6 Si bien los resultados derivados de la decisión de las diferentes arenas se consideran como una reforma, pues cambia el sentido de la norma y aplica un nuevo mecanismo, no en todos los casos la consecuencia es una reforma o enmienda, en sentido estricto, la revisión de constitucionalidad, declara la inaplicabilidad de la norma, pero no tiene la capacidad de modificar el texto de ley.
- 7 En el año 2000, Perú volvió a poner límites a la reelección.
- 8 Costa Rica, mediante interpretación de la Corte, declaró inaplicable la prohibición y rige la norma anterior que permite la reelección alterna.

- 9 El ajustado margen con que perdió Lobo fue una amenaza al inicio para el reconocimiento oficial de su pérdida de las elecciones. Tuvo que intervenir la embajada de Estados Unidos para persuadir al líder opositor de aceptar su derrota (Meza, 2012).
- 10 Ver datos en [http://americo.usal.es/oir/legislatina/honduras.htm#Listado\\_de\\_legisladores\\_\(2005-2009\)](http://americo.usal.es/oir/legislatina/honduras.htm#Listado_de_legisladores_(2005-2009)).
- 11 Los estudios ubicaban a Honduras entre los sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina (Taylor-Robinson, 2009).
- 12 Al respecto se puede observar el anuncio del galardón en la nota “Honduras logra primer lugar en gestión para el desarrollo”. *La Tribuna*, 9 de marzo de 2008.
- 13 La pregunta que se haría en la consulta era: “¿Está usted de acuerdo que en las elecciones nacionales de 2009, se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente?” *La Gaceta* No. 31 945.
- 14 “Congreso Nacional de Honduras aprueba Ley que regula plebiscito y referéndum”. *El Heraldo*, 11 de diciembre de 2012.
- 15 El 24 de junio, el Juzgado de Letras Contencioso Administrativo ordenó a las Fuerzas Armadas de Honduras, representadas por el Jefe del Estado Mayor Conjunto, “el inmediato decomiso de toda la documentación y material necesario y relacionado con la consulta de opinión que el Poder Ejecutivo, en abierta violación a la orden emanada de este Juzgado, pretende realizar el día domingo 28 de junio de 2009”. Sentencia citada por Brewer, 2009.
- 16 Declaraciones del diputado Mauricio Reconco a *La Tribuna*, 05 de junio de 2009.
- 17 “Congreso destituye a “Mel”, *La Tribuna*, 28 de Junio de 2009.
- 18 Se incluyen las preguntas: honcrps2) ¿Estaba usted de acuerdo con se llevará a cabo la consulta popular del presidente Zelaya?, honcrps3) ¿Está usted de acuerdo con la formación de una Asamblea Nacional Constituyente? Y, honcrps4) ¿Está usted de acuerdo con reformar la Constitución Política para permitir la reelección? Estas preguntas y las frecuencias se han obtenido con los datos disponibles en la web del Proyecto: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr>
- 19 El politólogo Álvaro Cáliz, en entrevista con la autora en el año 2011 expresaba: “Uno de los más claros ejemplos en esta nueva correlación de fuerzas fue el nombramiento de Patricia Rodas como miembro de su gabinete, a pesar de que no era un personaje político bien recibido en las filas del PLH por ser hija de uno de los principales rivales de Carlos Flores en la década de 1980, donde incluso se llegó a hablar del rodismo como sector desafiante al status quo de Flores [...] El rodismo se ha caracterizado además por su ideología de izquierda y la cercanía con la Revolución Sandinista del 1979”.
- 20 Se le llama doble candado al artículo 239 y 374 de la constitución Política hondureña, el primero establece la prohibición para repetir en el cargo de presidente y el segundo prohíbe la reforma del anterior artículo. Este tipo de figura legal se conoce como norma pétrea y otorga un carácter de máxima rigidez a esta Carta Magna.
- 21 La integración de la Sala Constitucional fue alterada en el año 2012 producto de una investigación en el seno legislativo, cuando Juan Orlando Hernández era titular del Congreso Nacional. La Asamblea Nacional abrió una causa administrativa contra cuatro de los cinco integrantes. Los mismos fueron sustituidos por Silvia Santos Moncada, José Elmer Lizardo,

German Vicente García y Víctor Manuel Lozano. Solo se mantuvo a Óscar Fernando Chinchilla en el cargo (*El Heraldo*, 2014).

- 22 Contrario a Zelaya, como se ha señalado, carecía de popularidad, no ejercía el control de su partido y rozaba una “inútil” y hostil mayoría en el congreso.
- 23 Datos publicados en *El Heraldo*: “Los hondureños reconocen el esfuerzo de Juan Orlando”, 27 de mayo de 2014.

## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes. *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2011.
- Baturo, Alexander. “The stake of loosing office. Term limits and democracy”. *British Journal of Political Science* 40 (2010): 635-662.
- Bejarano, Ana María; Navia, Patricio; Pérez Liñan, Aníbal y Negretto, Gabriel. “Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones. Un debate en torno a Making constitutions. Presidents, parties and institutional choice in Latin America”. *Política y Gobierno* 2 (2014): 477-503.
- Brewer Carías, Allan. “Reforma Constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y Control Judicial Contencionso Administrativo: El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999)”. *Estudios Constitucionales* 7.2 (2009): 317-353.
- Buquet, Daniel. “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (2007): 35-49.
- Cálix, Álvaro. “Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social”. *Nueva Sociedad* 226 (2010): 34-51.
- Carey, John M. ¿Hybris institucional? Reección Presidencial en América Latina. *EGOB: Revista de Asuntos Públicos* 2 (2009): 24-27.
- Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Cuesta, José. “Acrobacias Presidenciales y la ‘codicia’ de la élite en Honduras”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, 1 (2010): 1-8.
- El Heraldo*. (7 de abril de 2014). “Magistrados Ilegales a la Sala Constitucional”. *El Heraldo*. [Tegucigalpa], 7 de abril, 2014.
- El Heraldo*. “Fallo sobre reelección será con base en Ley: Santos”. *El Heraldo* [Tegucigalpa], 19 de enero, 2015.
- El Heraldo*. “Solo para él trabaja”. *El Heraldo* [Tegucigalpa], 15 de abril, 2015.
- El Heraldo*. “Honduras: CN decidirá número de períodos de reelección presidencial.” *El Heraldo* [Tegucigalpa], 24 de abril, 2015.
- El Heraldo*. “Del sueño de una reelección presidencial a una posible extradición”. *El Heraldo* [Tegucigalpa], 3 de diciembre, 2015.
- El Salvador.com*. “Los Hondureños dicen No a la corrupción”. *El Salvador.com* [San Salvador] 2 de agosto. 2015.
- Ennsner-Jedenastin, Laurenz y Müller, Wolfgang. *Intra-party democracy, political performance, and survival of party leaders: Austria 1945-2011*. Austria: University of Vienna, Department of Government, 2011.

- García Montero, Mercedes. *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2009.
- Geddes, Barbara. *The initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*. Maryland: Working Paper, Center for Institutional Reform and Informal Sector, University of Maryland, 1993.
- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma. Building the State Capacity in Latin America*. California: University of California Press, 1994.
- Knight, Jack y Epstein, Lee. "The norm of stare decisis". *American Journal of Political Science* 40 (1996): 1018-1035.
- La Prensa*. "Reelección en Honduras: Corte Suprema de Justicia aprueba fallo favorable". *La Prensa* [Tegucigalpa], 23 de abril, 2015.
- La Prensa*. "Expresidente Rafael Callejas se entrega a Estados Unidos por el Fifagate". *La Prensa* [Tegucigalpa], 14 de diciembre, 2015.
- La Tribuna*. "Rafael Leonardo Callejas: la reelección presidencial está clara". *La Tribuna* [Tegucigalpa], 20 de mayo, 2015.
- La Tribuna*. "Gladys Aurora López: la reelección no era exclusiva del expresidente Callejas". *La Tribuna* [Tegucigalpa], 16 de diciembre, 2015.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria. "Variation in Institutional Strength". *Annual Review of Political Science* 12, 2009: 115-133.
- Linz, Juan José y Valenzuela, Arturo. *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv. "Ruptura y continuidad: la caída de "Mel" Zelaya en perspectiva comparada". *América Latina Hoy*, 55, 2010: 175-197.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen. *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Martínez Barahona, Elena y Brenes Barahona, Amelia. "Y volver, volver, volver... Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la Reelección Presidencial en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 38 (2012): 109-136.
- McConnell, Shelley. "The return of continuismo?". *Current History Journal* 109,724 (2010): 74-80.
- Meza, Víctor. "Honduras: Crisis Política y Solución democrática". *Documentos de Análisis. Boletín Especial* 97 (2012): 3-33.
- Meza, Víctor; Romero, Ramón; Gamero, Manuel; Funes, Lucila; Salomón, Leticia y Murga, Antonio. *Golpe de Estado: Partidos, Instituciones y Cultura Política*. Tegucigalpa: CIDOH, 2010.
- Negretto, Gabriel. "Shifting constitutional design in Latin America. A two level explanation". *Texas Law Journal* 89, 7 (2011): 1777-1806.
- Pérez Liñán, Aníbal y Castagnola, Andrea. "Presidential Control of Courts in Latin America: A Longterm view (1904-2006)". *Journal of Politics in Latin America* 1, 2 (2009): 87-114.
- Salomón, Leticia. *Políticos, empresarios y militares: Protagonistas de un golpe anunciado*. Honduras, 2009. <<http://www.rebellion.org>>.
- Samuels, David y Shugart, Matthew. "Presidents, Prime Ministers, and Parties a Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behaviour". *Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia* (2006): 2-36.

- Santos, Manoel; Pérez-Liñán, Aníbal y García Montero, Mercedes. "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 34 (2014): 511-536.
- Schmidt, Vivien. "Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse". *The Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326.
- Serrafero, Mario. "Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual". *Boletín de Política Comparada* 2, 2 (2009): 5-30
- Shugart, Matthew y Carey, John. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Taylor-Robinson, Michelle. "Honduras: Una mezcla de cambio y continuidad". *Revista de Ciencia Política* 29, 2 (2009): 471-489.
- Taylor-Robinson, Michelle y Ura, Joseph Daniel. "Public Opinion and Conflict in the Separation of Powers: Understanding the Honduras Coup of 2009". *Journal of Theoretical Politics* 25, 1 (2012): 1-23.
- Treminio-Sánchez, Ilka. "La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador". *América Latina Hoy* 67 (2014): 65-90.
- Treminio-Sánchez, Ilka. "Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de estado". *Política y gobierno* XXII (2015): 147-173.
- Weyland, Kurt. "Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas". *América Latina Hoy* 57 (2011): 117-143.
- Zelaya, Rosa María. *La reelección presidencial: Un estudio comparativo de casos en América Latina*. Managua: Instituto Republicano Internacional, 2010.
- 

**Ilka Treminio Sánchez.** Costarricense, obtuvo su doctorado en Procesos políticos contemporáneos en la Universidad de Salamanca, España. Se desempeña como profesora e investigadora en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y es asimismo, directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Costa Rica. Es autora del capítulo "El triunfo del PAC en Costa Rica: relevo, retos y cambios" (2016) en el libro coeditado por Manuel Alcántara y María Laura Tagina: *Elecciones y cambio de élites en América Latina 2014-2015*. Sus áreas de investigación son procesos electorales, populismo y reelección presidencial en América Latina.  
Contacto: [ilka@flacso.or.cr](mailto:ilka@flacso.or.cr)