



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

VII. ÓRGANOS ELECTIVOS: COMPOSICIÓN Y PERIODOS ELECTORALES

MARÍA LOURDES GONZÁLEZ

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los factores esenciales de la democracia representativa es la realización de elecciones libres, periódicas y transparentes para llevar a los ciudadanos a ejercer un cargo público durante un periodo o término específico. En el derecho electoral, ese periodo electoral se define como el precepto político, estipulado por la Constitución y las leyes, que indica la duración del ejercicio de la función pública de un ciudadano elegido para un cargo determinado (Campillo Pérez, 1990). La posibilidad de delimitar la duración de los cargos públicos es una característica propia de los sistemas democráticos, especialmente dentro de los sistemas presidenciales.¹

Las características del periodo electoral en los niveles ejecutivo y legislativo en los 18 países analizados en este trabajo se constituyen en elementos comparativos de los sistemas electorales de la región. Entre las más importantes, tenemos: 1) duración del mandato; 2) factores que determinan la sucesión en caso de falta temporal o absoluta; 3) las incompatibilidades o normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido y 4) la revocatoria del mandato. En el desarrollo del tema utilizaré la Constitución de cada país, ya que en cada uno la duración del mandato está regulado en la ley fundamental.²

¹ Tal y como lo explica Borea (1994), “entre las diferencias de la democracia y la monarquía está la de la limitación del poder, no sólo en cuanto a sus facultades se refiere, sino también en cuanto al tiempo de la duración. Los reyes mantienen el poder de por vida, los dictadores mientras pueden y todo lo que puedan; sólo en la democracia se pone término al mandato”.

² Véase el cap. VI de esta obra.

2. DURACIÓN DEL MANDATO

La duración del mandato presidencial o del periodo electoral regular de las elecciones del Poder Ejecutivo está fijado por la Constitución en los 18 países analizados de la región.³ Para la presidencia, la duración del periodo electoral tiene un promedio aproximado de 4.72 años. El cuadro VII.1 muestra la duración del mandato a lo largo de los países de la región tanto en el Poder ejecutivo como en el legislativo (diputados y senadores). Como se podrá observar, la duración del encargo del ejecutivo presenta un mínimo de cuatro años y un máximo de seis (Chile hasta 2006, México y Venezuela⁴), mientras que el de los diputados tiene un mínimo de tres años (El Salvador y México), con excepción de Ecuador, donde los diputados provinciales ejercen un mandato por dos años y un máximo de cinco. En el ámbito legislativo, en buena parte de los países analizados la duración del periodo electoral es el mismo que el del ejecutivo y coincide con la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias.⁵ En cuanto al senado, el periodo más corto es de cuatro años (Colombia) y en los demás países fluctúa entre cinco y ocho años, como es el caso en Brasil y Chile.

Cabe destacar que en procesos de reforma constitucional recientes, la tendencia de los periodos electorales ha estado orientada a reducir la duración del mandato presidencial. En Argentina, las modificaciones a la Constitución Política de 1994 lo disminuyeron de seis a cuatro años, así como el periodo senatorial, de nueve a seis años. En Brasil, el Congreso ratificó de forma mayoritaria, el 25 de mayo de 1994, la aprobación de la Cámara Baja de modificar el mandato de cinco a cuatro años. De igual manera en Chile, que antes logró volver al tradicional mandato de seis años, que regía desde la Constitución Política de 1925 y que fue alterado por la Constitución de 1980, que lo había ampliado a ocho años y que ha sido el periodo más largo conocido en el constitucionalismo chileno. Igualmente, en Guatemala el Acuerdo Legislativo del 17 de noviembre de 1993 disminuyó el periodo de cinco a cuatro años, que fue refrendado en la Consulta Popular del 30 de enero de

³ En relación con el sistema electoral presidencial, México y República Dominicana son los únicos dos países donde no surge directamente de la Constitución Política respectiva.

⁴ Venezuela ha sido el único país analizado en esta segunda edición que amplió la duración del mandato presidencial de cinco a seis años.

⁵ En este sentido, Catón, Sabsay y Thibaut señalan en el cap. VII de esta obra que la incongruencia de la duración de mandatos de los diferentes órganos electivos, como por ejemplo en Argentina, México, El Salvador y Chile, está relacionada con la falta de simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales.

CUADRO VIII.1. Duración del mandato y orden de sucesión en caso de vacancia temporal o absoluta (en años)

<i>País</i>	<i>Presidente</i>	<i>Diputados*</i>	<i>Senadores</i>	<i>Simultaneidad</i>	<i>Inicio mandato</i>	<i>Orden de sucesión en caso de vacancia temporal/absoluta</i>
Argentina	4	La duración es de 4 años, pero la Sala se renueva por unidad cada bienio.	La duración es de 6 años, pero el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada 2 años.	No	No especificado	Vicepres. → Designación del sucesor por el Congreso
Bolivia	5	5	5	X	No especificado	Vicepres. → Pres. Senado → Pres. Cámara de Diputados → Pres. Corte Suprema de Justicia
Brasil	4	4	La duración es de 8 años. La renovación del Senado es cada 4 años (primero 2/3 y después 1/3).	X	1 de enero	Vicepres. → Pres. Cámara de Diputados o Senado o Supremo Tribunal
Chile	6	La duración es de 4 años, al término de los cuales la Cámara se renueva en su totalidad.	Los senadores elegidos por votación directa duran 8 años en su cargo y se renuevan alternadamente cada 4 años, correspondiendo hacerlo en un periodo a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.		90 días después de elección	Falta temporal: ministro designado Falta absoluta: nuevas elecciones

Colombia	4	4	4	No aplica	X	No especificado	Vicepres. → Designación del sucesor por el Congreso
Costa Rica	4	4	No aplica	No aplica	X	8 de mayo	1° Vicepres. → 2° Vicepres. → Pres. de Asamblea Legislativa
Ecuador	4	4	No aplica	No aplica	X	No especificado	Vicepres. → Pres. del Congreso → Pres. de la Corte Suprema de Justicia
El Salvador	5	La duración es de 3 años, al cabo de los cuales la totalidad de los miembros de la Asamblea se renueva.	No aplica	No aplica		1 de junio	Vicepres. → Designados por orden de nominación
Guatemala	4	4	No aplica	No aplica	X	Regulación por ley	Vicepres. → Designación de sucesor por el Congreso
Honduras	4	4	No aplica	No aplica	X	27 de enero	3 Designados elegidos conjuntamente con el presidente. El Congreso elige quién lo sustituye.
México	6	La duración es de 3 años, al término de los cuales la Cámara de Diputados se renueva.	La duración es de 6 años, al término de los cuales la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad.			1 de diciembre	Pres. interino, designado por el Congreso
Nicaragua	5	5	No aplica	No aplica	X	10 de enero	Vicepres. → Pres. de la Asamblea Nacional

*En Colombia y Uruguay se les conoce con el nombre de representantes, en Panamá como legisladores, y en Perú como congresistas.

CUADRO VII.1. *Duración del mandato y orden de sucesión... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Presidente</i>	<i>Diputados*</i>	<i>Senadores</i>	<i>Simultaneidad</i>	<i>Inicio mandato</i>	<i>Orden de sucesión en caso de vacancia temporal/absoluta</i>
Panamá	5	5	No aplica	X	1 de septiembre	Vicepres. en orden de nominación
Paraguay	5	5	5	X	15 de agosto	Vicepres.
Perú	5	5	No aplica	X	28 de julio	1° Vicepres. → 2° Vicepres.
República Dominicana	4	4	4		16 de agosto	Vicepres. → Pres. da la Corte Suprema de Justicia
Uruguay	5	5	5	X	1 de marzo	Vicepres.
Venezuela	6	5	No aplica		10 de enero	Falta temporal: vicepresidente o vicepresidenta. Falta absoluta: durante los primeros 4 años se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los 30 días consecutivos siguientes. Si la falta es durante los últimos 2 años, asume el vicepresidente o la vicepresidenta.

*En Colombia y Uruguay se les conoce con el nombre de representantes, en Panamá como legisladores, y en Perú como congresistas.

FUENTE: Elaboración propia con base en constituciones políticas y leyes electorales.

1994. En Nicaragua, se redujo también el periodo presidencial de seis a cinco años mediante la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del 1 de febrero de 1995. Los únicos dos países donde se ha incrementado el plazo han sido Bolivia, de cuatro a cinco años mediante la Ley 1585 del 12 de agosto de 1994, y Venezuela, de cinco a seis años, tras la realización de la Asamblea Nacional Constituyente que creó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela oficializada el 30 de diciembre de 1999.

3. FACTORES QUE DETERMINAN LA SUCESIÓN EN CASO DE FALTA TEMPORAL O ABSOLUTA DEL CARGO

El término del periodo presidencial se encuentra regulado en la totalidad de los textos constitucionales analizados. La mayoría de las constituciones define los mecanismos a seguir en caso de falta temporal o absoluta del presidente y de su sucesor, que casi siempre se refiere al vicepresidente. Sólo en Honduras hay un designado, ya que no existe la figura de vicepresidente, y en Chile lo sustituye el presidente del Senado (véase el cuadro VII.1). Entre los textos constitucionales que explican a fondo las condicionantes de vacancia temporal y absoluta se encuentran los de Argentina (art. 88), Chile (art. 29), Colombia (art. 194), Ecuador (art. 76), El Salvador (art. 155), México (arts. 84-86) y Nicaragua (art. 149).

Los factores más comunes⁶ que le ponen término al periodo presidencial y que se han establecido en las distintas constituciones políticas son:

- Terminación del periodo para el cual fue elegido.
- Muerte o permanente incapacidad (física, mental, moral).
- Dimisión o renuncia.
- Destitución del cargo hecha por el Congreso.
- Abandono del cargo (ausentarse del país sin permiso del Congreso o no regresar en el término fijado por éste).

En los últimos cinco años se han producido términos de periodos electorales por alguno de los factores mencionados. Para mencionar casos relevantes, recordaremos la interrupción del mandato por renuncia, desti-

⁶ Entre los factores expuestos no se ha mencionado uno muy común en la historia política de varios países de la región: el golpe de Estado, ya que tratamos sólo aquellos factores contemplados en los textos constitucionales.

tución del Congreso o abandono del cargo que se dio en Paraguay⁷ en marzo de 1999 (Raúl Cubas), en Ecuador⁸ en enero de 2000 (Jamil Mahuad), en Perú⁹ en noviembre de 2000 (Alberto Fujimori), en Argentina¹⁰ en diciembre de 2001 (Fernando de la Rúa) y en Bolivia¹¹ en octubre de 2003 (Gonzalo Sánchez de Losada).

En general, el común denominador de estas situaciones que llevaron a una abrupta interrupción del mandato presidencial fue que se desvirtuó el vínculo entre gobernantes y gobernados, lo que afectó directamente la legitimidad y la confianza propios de un sistema representativo.

Por otro lado, la figura de un vicepresidente elegido directamente por el pueblo existe en todos los países, salvo en Chile y en México. En casi todos los casos, el vicepresidente¹² (o los vicepresidentes) es elegido conjuntamente con el presidente. En caso de ausencia temporal del vicepresidente

⁷ En el caso paraguayo, el presidente Cubas fue acusado por el Congreso de abuso de poder por haber liberado arbitrariamente a un aliado suyo encarcelado, el ex general Lino Oviedo, poco después de asumir la presidencia y por negarse a cumplir la orden de la Corte Suprema de Justicia de devolver a Oviedo a la cárcel para terminar de cumplir la pena de 10 años que se le había impuesto por intento de golpe de Estado. La Cámara de Diputados acusó también a Raúl Cubas y a Lino Oviedo de ser responsables del homicidio del vicepresidente Luis María Argaña, su rival político. Cubas huyó a Brasil, donde se le concedió asilo político. El dirigente del Senado, Luis González Macchi, juró su cargo como nuevo jefe del Estado. El 13 de agosto de 2000, los paraguayos eligieron como vicepresidente de la República a Julio César Franco, del partido Liberal Radical Auténtico, opositor al del presidente González Macchi.

⁸ El vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano prestó juramento como jefe del Estado tras concluir el Congreso que Mahuad había incurrido en el abandono del cargo, cesando automáticamente en sus funciones.

⁹ Fujimori envió desde el extranjero la carta de dimisión al Congreso peruano, pero al día siguiente la Cámara lo declaró "moralmente incapacitado" para el desempeño de su cargo y lo destituyó. La vacancia de Fujimori creó una confusión institucional que se resolvió cuando el segundo vicepresidente, Ricardo Márquez, que hacía las funciones de jefe del Estado en ausencia de Fujimori, dimitió a su vez, lo que despejó el camino a Valentín Paniagua Corazao, presidente del Congreso para asumir la presidencia y completar el mandato.

¹⁰ En Argentina las dos cámaras del Congreso aceptaron su dimisión y, puesto que el cargo de vicepresidente estaba vacante también, el 21 de diciembre asumió la jefatura de la nación en funciones el presidente provisional del Senado, Federico Ramón Puerta. El 23 de diciembre asume la Presidencia de la República provisoriamente Adolfo Rodríguez Saa. El 30 de diciembre renuncia Rodríguez Saa al no contar con el apoyo del peronismo y el 1 de enero la Asamblea Legislativa nombra a Eduardo Duhalde como presidente, quien terminará el mandato.

¹¹ Asumió la presidencia el vicepresidente Carlos Mesa, quien, por su parte, renunció al cargo en junio de 2005.

¹² Venezuela es el único país donde el vicepresidente o vicepresidenta son nombrados y removidos por el presidente de la República (art. 236, Constitución Política). En Honduras se menciona la figura de tres designados de la Presidencia que, al igual que el Presidente, serán electos conjunta y directamente por el pueblo.

te, en la mayor parte de los textos está estipulada la sustitución por el presidente del Congreso o por quien el Congreso designe.

En cuanto al legislativo, la mayoría de las constituciones políticas sólo menciona las razones por la pérdida del mandato o pérdida de investidura relacionado con el tema de incompatibilidades que analizaremos seguidamente. En la mayoría de los casos, existe la figura de diputados o senadores suplentes elegidos también popularmente y que pueden asumir el remplazo (Argentina,¹³ Bolivia, Brasil, Costa Rica,¹⁴ El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay¹⁵ y Venezuela) y en pocos casos se prevé el convocar nuevamente a elecciones (Argentina y Brasil).

4. REVOCATORIA DE MANDATO

El derecho de revocatoria es un instrumento de participación democrática de la ciudadanía que se basa en la teoría de que los electores deben mantener mecanismos de rendición de cuentas sobre los representantes percibidos como funcionarios electos en procesos democráticos. Las razones de revocatoria son diversas y conllevan casi siempre un proceso de petición de firmas, seguida de una elección especial en la que se decide sobre la sustitución del funcionario electo.

En América Latina, éste es un mecanismo reglamentado en muy pocos países y básicamente funciona en el ámbito municipal y legislativo,¹⁶ pero vale la pena destacarlo por ser una forma *sui generis* de participación de-

¹³ La Constitución Política establece que, si se elige un senador nacional, se designará un suplente.

¹⁴ La Constitución Política no indica que los suplentes deban ser electos popularmente.

¹⁵ La Constitución Política establece que los suplentes son designados al tiempo de las elecciones.

¹⁶ En Argentina, está regulado por la Ley 357 de la ciudad autónoma de Buenos Aires y establece el derecho del electorado de la ciudad y de las comunas a requerir la revocatoria del mandato de funcionarios y funcionarias electivos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las comunas, conforme con lo establecido por el artículo 67 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En Perú el derecho de revocatoria se da en los cargos de alcaldes distritales y provinciales, así como de gobiernos regionales. Según el artículo 21 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300), "los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato, salvo el caso de magistrados. La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada".

mocrática en la rendición de cuentas en cargos de elección popular y que está siendo considerado en algunos países de la región.

En el plano constitucional se menciona solamente en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela. En el caso panameño se da únicamente para los legisladores y, curiosamente, son solamente los partidos políticos —cuyo procedimiento debe estar incluido en los estatutos— los que podrán revocar el mandato, ya sea por razones de violaciones a los estatutos, a la plataforma ideológica del partido o por haber renunciado al partido en el ejercicio de su mandato.

En Ecuador la iniciativa, que debe ser avalada por al menos 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial, se justifica por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de planes de trabajo de parte de alcaldes, prefectos o diputados.¹⁷ En Venezuela está prevista en la Constitución Política la revocatoria del mandato por medio de la convocatoria de un referéndum y se aplica a todos los cargos y magistraturas de elección popular tras haber transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo.¹⁸ Así es como la revocatoria permite a los electores —en el ejercicio de su soberanía—, remplazar a un funcionario electo popularmente.

Por otro lado, entre las desventajas de este mecanismo, se arguye que se contrapone a la noción clásica de la democracia representativa, que limita el ejercicio de la soberanía a la elección periódica de representantes al eliminar la posibilidad de que una siguiente elección determine la salida del cargo. Se dice también que este instrumento transforma los sistemas políticos al dividir y polarizar el espectro político, y que al incrementar tensiones sociales, aumenta los costos económicos del proceso electoral, entre otros.¹⁹

¹⁷ Para actos de corrupción, la iniciativa se puede plantear en cualquier momento del periodo, mientras que por incumplimiento del programa de trabajo se podrá hacer en el primer o último año del periodo. Para mayor información, véase los artículos 109-113 de la Constitución Política. A fines de 2003, organizaciones indígenas, campesinas y sociales, en particular los campesinos de Pachakutik, solicitaron mediante un comunicado oficial la revisión y búsqueda de mecanismos constitucionales de revocatoria del mandato al presidente Lucio Gutiérrez y el análisis de las alternativas en caso de un vacío de poder.

¹⁸ En Venezuela, la oposición ha venido impulsando también la idea de una revocatoria del mandato al presidente Hugo Chávez a través de la convocatoria del referéndum mediante la recolección de firmas. El artículo 72 de la Constitución Política establece que: “Un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato”.

¹⁹ Para ahondar en ventajas y desventajas, véase Urcuyo, 1999.

5. SÍNTESIS

A lo largo del proceso de transición y establecimiento de la democracia en América Latina, se ha alcanzado un desarrollo aceptable de acuerdo con uno de sus principios centrales: la elección de sus mandatarios y la periodicidad de las elecciones.²⁰ En procesos de reforma constitucional recientes, la tendencia de los periodos electorales ha estado orientada a reducir la duración del mandato en el ámbito presidencial,²¹ mientras que en el ámbito legislativo la duración del periodo electoral es el mismo que el del ejecutivo y coincide con la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. En el plano presidencial y legislativo, las constituciones analizadas hacen referencia a cómo proceder en caso de falta temporal o absoluta, y en el legislativo, se establecen también límites al ejercicio del mandato popular.

El tema de los límites a los cargos públicos ha cobrado fuerza en algunos países mediante mecanismos de participación popular, que le dan potestades al elector para remover a representantes electos, como el de la revocatoria del mandato. En lo presidencial, este mecanismo no ha sido practicado todavía en la región, aun cuando sí ha habido momentos críticos de gobernabilidad que han terminado por acortar el mandato de algunos presidentes. No obstante, puede decirse que en materia de democracia procesual, Latinoamérica se manifiesta sólida en su consolidación, ya que los cambios de poder mediante elecciones han sido la regla, mas no la excepción, y en los casos de faltas temporales o absolutas las estipulaciones constitucionales han sido puestas a prueba y el Estado de derecho se ha reforzado. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, el compromiso profundo con la democracia en esta región será medido por el contenido de las políticas de gobierno y las formas de vinculación entre gobernantes y gobernados (véase el cap. II de esta obra).

²⁰ Véase el cap. XI de esta obra.

²¹ En el otro extremo del espectro, la región ha visto cambios o reformas constitucionales que más bien amplían la posibilidad de ejercer el mandato popular mediante la reelección. Para mayor información, véase el artículo respectivo en este libro.