

SEPARACIÓN DE PODERES Y REPRESENTACIÓN EN EL PRESIDENCIALISMO AMERICANO

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Génesis americana de la separación de poderes.* III. *Lucha por la separación de poderes en América Latina*
IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La invención americana del gobierno presidencial deriva de una particular interpretación y desarrollo de las doctrinas europeas liberales sobre la tridivisión del poder público, idea cuyos orígenes se remontan a Aristóteles,¹ y que en los principios de la modernidad fue retomada con nuevos alcances principalmente por Locke y Montesquieu.

A partir de estos antecedentes, los americanos se apoderan del concepto y toman distancia de ciertos aspectos de las doctrinas sustentadas por el liberalismo europeo, para modelar una concepción renovada de la separación de poderes que, hasta hoy, conserva diferencias notables con la práctica europea de este principio, y que explican además contrastes importantes entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario.

La aplicación práctica del principio en el Continente Americano ha tenido experiencia feliz en Estados Unidos y ha tropezado con dificultades de variada índole en los países latinoamericanos, a pesar de que todas las Repúblicas presidenciales del nuevo mundo hacen parte de un tronco común que hunde sus raíces en el proceso constitucional norteamericano.

¹ *Política*, libro VI, capítulo XI.

En este trabajo se analizará inicialmente de qué manera la transformación o adaptación del principio europeo de separación de poderes en América dio nacimiento a una concepción típicamente americana del gobierno republicano. Luego se comentarán algunos tópicos de la experiencia latinoamericana directamente relacionados con la accidentada y frustrante puesta en práctica de la separación de poderes. Nos ocuparemos únicamente de dos cuestiones que nos han parecido significativas. En primer lugar, la reelección presidencial, aspecto que ha preocupado a los publicistas en cuanto que un presidente excesivamente poderoso, merced a su capacidad de hacerse reelegir indefinidamente, podría anular la separación de poderes e instaurar un gobierno despótico, como de hecho ha ocurrido con frecuencia. En segundo lugar, la vinculación de los congresistas al gobierno negociada en privado, fenómeno que tiene el potencial de suprimir la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo y de engendrar distintas modalidades de cogobierno, que si bien serían naturales en un régimen parlamentario, no se avienen con las características de un régimen presidencial democráticamente saludable.

II. GÉNESIS AMERICANA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La idea de fundar una República independiente en el nuevo mundo estuvo orientada por las concepciones propias de la modernidad europea, esto es, el humanismo, que se nutre de las fuentes clásicas grecolatinas sobre justicia, libertad, igualdad y democracia; las teorías medievales que procuran un buen gobierno fundado en legalidad, derecho de resistencia a la opresión, representación, soberanía popular, contrato social; el ideario propio del constitucionalismo y las revoluciones inglesas; las ideas revolucionarias del iluminismo dieciochesco; y, en fin, individualismo burgués, laicismo de Estado, defensa de la propiedad, libertad de pensamiento.²

Sin embargo, la emancipación americana vio brotar con fuerza inusitada un sentimiento antimonárquico que habrían repudiado muchos de los librepensadores europeos del siglo XVIII. Y será éste quizá el signo de las revoluciones americanas, que se orientaron no sólo contra la dominación europea sino contra la forma monárquica de gobierno, en la

² Hernández Becerra, Augusto, *Las ideas políticas en la historia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 177 y ss.

que se encarnaron todos los males padecidos por la sociedad del nuevo mundo durante el periodo colonial. Emerge entonces el régimen presidencial como una forma de gobierno alternativa a las monarquías de tipo europeo. Este nuevo sistema político se convirtió de inmediato en el paradigma de la República y vino a simbolizar la revolución en toda América.

La revolución norteamericana, anterior a la francesa en trece años, se dio instituciones propias de una gran originalidad que prontamente fueron asimiladas por las noveles Repúblicas que rápidamente comenzaron a aparecer por todo el Continente Americano. En efecto, los republicanos del nuevo mundo decidieron darse un gobierno propio con caracteres hasta entonces desconocidos, aun para los reformadores europeos más audaces. Concibieron una República popular, igualitaria como ninguna otra hasta entonces conocida, que no hizo concesión alguna a la aristocracia y que prescindió definitivamente de la monarquía.

1. *La herencia de Montesquieu*

El Federalista, documento esencial para seguir la génesis de las instituciones norteamericanas, insiste en la necesidad de constituir un gobierno completamente popular y reclama, por tanto, que todos los funcionarios sean elegidos por el pueblo.³ Reconoce que dicho gobierno no tiene buena reputación, debido a su inestabilidad, injusticia y continuos fracasos, como lo demuestra fehacientemente la historia de las Repúblicas griega e italiana. Pero aboga por intentar mejorar la forma republicana en lugar de abandonarla.

En *El Federalista* se propone una “estructura más perfecta” que la de las antiguas Repúblicas, para que “sea posible retener las excelencias del gobierno republicano mientras se debilitan o evitan sus imperfecciones”, y se ofrece un elaborado razonamiento para sustentar un gobierno completamente popular. La piedra de toque de dicha argumentación es la separación de los poderes (“*the regular distribution of power into distinct departments*”), “*the introduction of legislative balances and*

³ “La construcción del imperio norteamericano debe descansar sobre la base sólida del consentimiento del pueblo. Las corrientes del poder nacional deben fluir inmediatamente de esa fuente pura, origen de toda autoridad legítima” (*The Federalist Papers*, núm. 22, Nueva York, The New American Library of World Literature, Inc., 1961, p. 152).

checks”) y la representación (“*the representation of the people in the legislature by deputies of their own election*”). *El Federalista* es la primera obra de la literatura política moderna que defiende y describe una forma de gobierno “completamente electiva”, mediante una estructura que, al ser capaz de servir al bien público y de bloquear el peligro del mal público, crea un “buen gobierno”.⁴ Sólo una forma “estrictamente republicana” permitirá hacer defendible la nueva Constitución.⁵

La teoría de la separación de los poderes expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes*, tan diversamente ponderada por los publicistas de nuestros días, tiene con todo una importancia, global difusión y actualidad muy superiores a las que suele reconocérsele. Montesquieu no se limita a distinguir técnicamente las principales funciones del Estado y a asignarles definitivamente la denominación con que hoy se las conoce. Identifica las tres clásicas funciones para desarrollar su teoría del *gobierno moderado*, el sistema político que hace posible la libertad política de los asociados: “Para fundar un gobierno moderado es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez, y que rara vez dirige la prudencia”.⁶

Y formula enseguida el principio que obra como una especie de revelación mágica para el pensamiento moderno: no es posible la libertad cuando se confunden los distintos poderes o cuando no están claramente delimitadas o separadas las respectivas competencias del Estado.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes,

4 *Ibidem*, núm. 9, pp. 71-73.

5 *Ibidem*, núm. 39, p. 240.

6 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro quinto, capítulo XIV.

el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.⁷

Sin la cumplida observancia de estas condiciones no existe separación de poderes y, por tanto, no es posible la libertad. Según predica la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 en su artículo 16, la sociedad que en su ordenación política no haya determinado la separación de los poderes “carece de Constitución”. Será sin embargo en América donde estas ideas, tan contrastantes con la realidad política europea del siglo XVIII, engendrarán instituciones nuevas.

Aun cuando Locke expone en su *Ensayo sobre el gobierno civil* una teoría sobre la tridivisión de los poderes y es considerado en la tradición política norteamericana como el “padre del liberalismo”, en cuanto a separación de poderes es preferido sin reservas Montesquieu. Madison lo declara sin disimulo así: “El oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión es el célebre Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad”.⁸

Sin embargo, los ingleses del nuevo mundo desarrollaron el principio hasta extremos jamás imaginados por su autor. En efecto, la tesis se puso al servicio de un antimonarquismo radical, los poderes estatales ganaron una igualdad realmente atrevida por su equilibrio y balance, y sirvió para sustentar teóricamente la idea novedosa del federalismo, en virtud del cual la separación de poderes obrará en la organización estatal en dos sentidos: el horizontal, de acuerdo con las pautas de Montesquieu, y el vertical, producto ya del genio creativo de los constituyentes norteamericanos.

Varias dificultades plantea el pensamiento de Locke sobre los tres poderes del Estado a los constituyentes de Filadelfia: en su opinión los tres poderes no son iguales (el Poder Legislativo es poder supremo, sagrado, el alma del cuerpo político);⁹ no atina a distinguir la función ju-

⁷ *Ibidem*, libro undécimo.

⁸ *The Federalist Papers*, núm. 47, p. 301.

⁹ “...En una comunidad política sólida y bien constituida, que actúa de acuerdo con su propia naturaleza, es decir, para la salvaguardia de la comunidad, no puede existir sino un poder supremo único, el Legislativo, al que todos los demás se encuentran y deben estar subordinados...” (*Ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo XII).

dicial como poder separado (alude a los poderes Legislativo, Ejecutivo y “federativo”); aun cuando se inclina por la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, admite también “nuestro viejo sistema de Poder Legislativo, compuesto por el rey, los lores y los comunes”;¹⁰ a pesar de que en su opinión los poderes Ejecutivo y federativo son realmente distintos, “casi siempre suelen encontrarse reunidos”, es “difícil el separarlos”, y si actuaran por separado “la fuerza pública se hallaría colocada bajo mandos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o más tarde desórdenes y desgracias”.¹¹

Aun cuando respetuosos de la autoridad moral de Locke y Montesquieu, los fundadores de la República norteamericana se apartaron de ellos en cuanto desecharon la monarquía, paso que no se atrevieron a dar aquellos pensadores. El primero consideró que la monarquía limitada de Inglaterra era defendible y sugirió cautelosamente que podría mejorársela.¹² El segundo, a pesar de haber contribuido tanto a la revolución liberal y republicana de los siglos XVIII y XIX, no fue propiamente un espíritu agitador y revolucionario, y estimaba que “en casi todos los reinos de Europa (y, por tanto, en Francia también) el gobierno es moderado”.¹³

La obra constitucional, la reflexión doctrinaria y la práctica política americanas han hecho de la separación de poderes un principio que se descompone en por lo menos siete reglas que pueden expresarse así:

- a) *División orgánica originaria*. Cada poder tiene una estructura y una organización originariamente distintas.
- b) *Especialización funcional*. La tridivisión de los poderes obedece a una técnica de división social del trabajo estatal en virtud de la cual cada dependencia se especializa en la tarea específicamente asignada.
- c) *Equilibrio*. Los tres poderes participan de una dinámica de conservación del balance para garantizar la igualdad cuando ésta ocasionalmente amenace con romperse.

10 *Ibidem*, capítulo XIX, sección 223.

11 *Ibidem*, capítulo XII, secciones 147 y 148.

12 *Ibidem*, capítulo XIX, secciones 222 y 223.

13 *El espíritu de las leyes*, libro undécimo.

- d) *Control recíproco*. En palabras del propio Montesquieu, “es preciso que el poder contenga al poder”.
- e) *Igualdad jerárquica*. Los tres poderes se encuentran en un mismo nivel institucional y por tanto ninguno puede pretender colocarse por encima de otro.
- f) *Independencia mutua*. Cada poder se concentra en su propia función y le está vedado, por tanto, usurpar las funciones propias de otro poder.
- g) *Coordinación*. Es la modalidad de relación que se presenta entre iguales, y consiste en que todos los poderes colaboran o cooperan en el cumplimiento de los fines comunes del Estado.

2. Débil desarrollo del principio en Europa

La doctrina de la separación de poderes se aprecia con muy diferente óptica en Europa y en América. Los europeos observan con razón que esta tesis, formulada a fines del siglo XVII y comienzos del XVIII para regímenes monárquicos y cuando la aristocracia era aún un poder político pleno e indiscutido, adolece de ambigüedad e imprecisión, por la diversidad de modos con los que jurídicamente se ha aplicado hasta ahora y porque no alcanza a explicar la compleja realidad de la organización de los poderes estatales en los regímenes parlamentarios de hoy.¹⁴

Del pensamiento de Montesquieu no se aplican al sistema parlamentario las reglas de división orgánica originaria (Legislativo y Ejecutivo son producto de un solo acto de elección en el cual los ciudadanos eligen directamente diputados e indirectamente gobierno), de equilibrio de poderes (porque el Parlamento lo rompe según su voluntad y conveniencia), de igualdad jerárquica de los poderes (porque el Poder Legislativo es principal), y de independencia mutua (porque el gobierno depende orgánica y políticamente del Parlamento).

Debido a los mecanismos propios del régimen parlamentario, la reelección del gobernante no existe como problema, como tampoco el que un gobierno dure mucho o poco. La restricción del acceso de los legisladores al gobierno resulta exótica en el sistema parlamentario, que por el contrario exige dicha participación. Quizá podríamos denominar “im-

¹⁴ Mateucci, Nicola, “Constitucionalismo”, en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1985, p. 390.

perfecta” o incompleta la separación de poderes europea y “perfecta” la práctica americana. Todo parece indicar que el espíritu de Montesquieu está mucho más próximo a las ambiciones de renovación política americana y que, por el contrario, Locke se ciñe mejor a las tendencias conservadoras del parlamentarismo europeo.

De la fórmula de Montesquieu, luego del advenimiento de la democracia en Europa, tan solo parece haber quedado para el derecho público europeo una vaga concepción del “equilibrio constitucional”, entendida como distintos modos o complejos procedimientos de control de las minorías a la manifestación de la mayoría en la vida parlamentaria.

Muy poco satisface a buen sector de la doctrina esta solución, y el debate es encendido. Con buena dosis de sentido autocrítico se ha señalado que, en contraste entre la neta separación entre Ejecutivo y Legislativo que distingue al modelo presidencial americano, en los regímenes parlamentarios europeos

...fue borrándose la distinción entre las personas que ejercen las dos funciones, en la medida en que el gobierno está compuesto por diputados, los cuales responden por su mandato directamente a la (o las) asambleas, y sólo indirectamente en las elecciones... en síntesis, hoy se ha perdido la distinción entre derecho y política, entre legislar y gobernar; y en efecto hoy se administra y se gobierna por medio de leyes y no según ellas. El Parlamento, así, ya no es un órgano de control del Poder Ejecutivo sino un órgano de gobierno.¹⁵

Con todo, el constitucionalismo europeo ha considerado indispensable poder interpretar el régimen parlamentario a la luz de las doctrinas de Montesquieu, propósito quizá irrealizable. Es así como la reconducción de la doctrina de Montesquieu ha llevado a elaboraciones teóricas que ya nada tienen que ver con la separación de poderes, como la expuesta por Johann P. Schneider en los siguientes términos:

...sería erróneo querer ver en la estrecha imbricación de Parlamento y gobierno bajo las condiciones institucionales del régimen parlamentario una ruptura o incluso una liquidación del principio de división de poderes, aunque es cierto que en este caso ya no son Legislativo y Ejecutivo quienes se encuentran frente a frente, como sucedía en las monarquías limitadas, sino el gobierno y la oposición... la división entre los bloques de poder transcurre, por tanto,

15 *Ibidem*, p. 392.

por en medio del propio Parlamento. Este mecanismo de confrontación entre gobierno y oposición ha sido frecuentemente calificado como de *toma y daca* (Wechselspiel) y se ha visto en él una forma moderna de división funcional de poderes.¹⁶

Esta tesis hace irreconocible el principio de separación de poderes y lo convierte en un simple juego de palabras. En efecto, según la explicación del constitucionalista alemán, ya no son los poderes del Estado el centro de la cuestión, sino un ajedrez de posiciones de poder entre diputados en la vida del Parlamento.

Con la experiencia de la Unión Europea está ocurriendo un fenómeno sutil desde el punto de vista de los sistemas de gobierno europeos. Se trata de la gradual superposición de una organización política uniforme, netamente republicana y por completo despojada de atavismos monárquicos y aristocráticos, sobre una gran diversidad de regímenes políticos nacionales, unos reinos y otros repúblicas, que podrían ser definitivamente encuadrados dentro de una federación republicana de Estados europeos. En la medida en que el proceso de unificación política se vaya consolidando es previsible que la doctrina de la separación de poderes llegue a cobrar una renovada significación e importancia para Europa.

III. LUCHA POR LA SEPARACIÓN DE PODERES EN AMÉRICA LATINA

El fantasma de la dictadura ha recorrido toda la ya prolongada trayectoria histórica de las Repúblicas latinoamericanas. Ciertamente que en nuestro tiempo han desaparecido como por ensalmo los gobiernos militares que se habían convertido en parte del paisaje y del folclor. Pero persiste una especie de demanda sociológica por gobiernos fuertes que en el actual periodo constitucional siembran de dificultades el desarrollo pleno del principio de separación de poderes. Es por ello que el constitucionalismo de la región ha intentado elaborar modalidades institucionales que sirvan para conjurar o impedir el riesgo de gobiernos autoritarios, con poca fortuna cierto es.

¹⁶ Schneider, Johann P., "Del régimen parlamentario", en Benda, Ernst *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 331.

Diversas variantes, con el propósito de apuntalar la separación de poderes, se han ensayado en torno a la posibilidad de la reelección presidencial. Objeto de preocupación ha sido también la concentración de poder resultante del sometimiento voluntario del Congreso al gobierno por razón de componendas políticas o de simple corrupción. A continuación se analizarán algunos casos.

1. *La reelección presidencial*

La reelección presidencial ha sido tópico importante de la controversia constitucional y de la historia política en América. Una posición defiende el derecho sin cortapisas del pueblo de ratificar a un presidente cuando este cumpla su mandato, o de sustituirle por otro. Otra tendencia prefiere el señalamiento de límites constitucionales a la reelección: o se la prohíbe terminantemente, concediendo la posibilidad de un periodo más largo que el clásico de cuatro años, o se la permite bajo condición de que transcurran uno o varios periodos presidenciales intermedios. Se trata de dos tendencias continentales que admiten, además, posiciones intermedias.

A. *Defensa de la reelección*

Ésta ha sido la posición histórica de los norteamericanos. La creación de la figura presidencial estuvo rodeada de cautelas en sus orígenes para impedir que el gobernante abusara del poder. Los otros poderes, la Constitución, la opinión pública y el federalismo actuarían como eficaces mecanismos de control para impedir el despotismo del presidente. Ahora bien, ¿cómo limitar en el tiempo los poderes de este monarca elegido por el pueblo? En primer lugar era necesario asignarle un periodo delimitado. En segundo lugar, que dicho periodo no fuera excesivamente largo. En tercer lugar, considerar la posibilidad de prohibir su reelección. Sobre estos puntos la opinión de los constituyentes de Filadelfia estuvo muy dividida. En un momento del debate se alcanzó a aprobar un periodo de siete años con prohibición de reelección, pero finalmente se adoptó el término de cuatro años con posibilidad de reelección indefinida.

Observó Hamilton la estrecha analogía entre el presidente de la Unión y el gobernador de Nueva York, quien entonces era elegido por tres

años y era reelegible sin limitación ni interregno.¹⁷ Es el propio Hamilton quien, al analizar la reelección presidencial, la defiende con argumentos variados y poderosos. Inicialmente comenta que la reelección es necesaria para que el pueblo pueda, cuando tenga razones para aprobar su conducta, conservar al presidente en el cargo con el objeto de prolongar la utilidad de sus talentos y virtudes y asegurar al gobierno la ventaja de su permanencia. Los opositores de la reelección continua e indefinida del presidente defendían la fórmula de la “exclusión”, luego de su mandato, por un periodo o definitivamente.

En concepto de Hamilton, la exclusión temporal o perpetua del presidente de un nuevo mandato tendría efectos más perniciosos que saludables. Entre tales efectos enumera los siguientes: la no reelección disminuiría los incentivos del presidente para observar una conducta correcta de gobierno; aumentaría la sórdida tentación hacia el peculado, la usurpación y la corrupción (le induciría a “hacer la cosecha tan abundante como lo permita la transitoriedad de la oportunidad”); priva a la comunidad del beneficio de la experiencia obtenida por el primer magistrado en el ejercicio del cargo; el cambio de gobernante en medio de situaciones de crisis es en la mayoría de los casos perjudicial para la comunidad, especialmente si ello implica sustituir experiencia por inexperiencia; la no reelección equivale a una prohibición constitucional de estabilidad en la administración (“la necesidad de cambio en las personas se traduce en mutabilidad de las medidas”).¹⁸

La tesis de la no reelección promete dos ventajas principales: la mayor independencia del presidente porque solo cuenta con la oportunidad de un mandato único, y la mayor seguridad para el pueblo ante un gobernante en quien la pasión por el poder y la preeminencia podrían adquirir la fuerza de un hábito. Sin embargo, anota Hamilton que estas supuestas ventajas son dudosas y especulativas, y podrían significar mayor peligro para la libertad que la posibilidad de prolongar el mandato de quien por propio merecimiento se ha hecho acreedor a la confianza pública por los sufragios voluntarios de la comunidad en ejercicio de su privilegio soberano de constituir gobierno.

¹⁷ *The Federalist Papers*, núm. 69, p. 416.

¹⁸ *Ibidem*, núm. 72, p. 437.

A principios del siglo XX un ex presidente norteamericano se permitía observar: “Los temores de los que decían que la fuerza inherente al empleo era tal que un malicioso que lo obtuviera podía asegurarse una sucesión indefinida de elecciones no se han realizado. En la práctica, la opinión popular ha limitado la elegibilidad del presidente a una reelección”. Y enseguida agregaba con cierto dejo de escepticismo: “Pero algunos de nuestros más inteligentes publicistas han atacado el periodo de cuatro años y han abogado por uno de seis, acompañándolo generalmente de una prohibición de reelección para un segundo periodo”.¹⁹

La reelección presidencial y la consecutividad de los mandatos no parece haber sido especialmente problemática en la controversia constitucional norteamericana, no obstante los recelos de una minoría de estudiosos. Ello, a pesar del evidente hecho de que un presidente en ejercicio, al desarrollar desde el gobierno una campaña para procurar su reelección, se beneficia de una ventaja excesiva sobre sus adversarios y altera la igualdad que democráticamente debería reinar entre los competidores por la primera magistratura de la nación. El sistema político norteamericano ha asumido pragmáticamente esta objeción, a cambio de las ventajas que significa para la sociedad la estabilidad y la continuidad de un gobierno que ha tenido un desempeño afortunado.

A pesar de la fe del sistema en la madurez política de la sociedad y en la independencia de la opinión pública, la experiencia posterior de tres elecciones presidenciales sucesivas, recaídas en la persona de Franklin Delano Roosevelt, dio lugar a la vigésima segunda enmienda, ratificada en 1951, en virtud de la cual “no se elegirá a la misma persona para el cargo de presidente más de dos veces”.

Con todo, la reelección presidencial no ha impedido que cambien las políticas. No está, por demás, garantizada la reelección de quien desde el gobierno aspira a ella. El poder (Congreso, Corte Suprema, opinión pública) controla al poder, la corrupción está sujeta a límites, hay democracia. En fin, el sistema constitucional no parece estar amenazado por la institución de la reelección presidencial, al contrario de lo que ocurre en el resto del continente.

¹⁹ Harrison, Benjamín, *Vida constitucional de los Estados Unidos*, Nueva York, Doubleday, Page & Company, 1919, p. 56.

B. Rechazo de la reelección

Como bien se sabe, el rechazo de la reelección presidencial es una doctrina constitucional que comenzó a tener particular influencia a partir de la Revolución mexicana de 1910 y la Constitución de Querétaro de 1917. La importancia de esta tendencia se manifiesta, además, porque ha sido progresiva su difusión a otros países de América Latina.

En 1910 el dictador mexicano, don Porfirio Díaz, a los 86 años de edad sumaba ya cuarenta de haber asumido por primera vez la primera magistratura, conservada ininterrumpidamente gracias a la continua reelección con fraude y eficaz persecución desde el gobierno de todo opositor o adversario. El *Plan del Partido Liberal Mexicano*, promulgado en julio de 1906, había propuesto, entre otras reformas de gran interés, la reducción del periodo presidencial a cuatro años y el principio de la no reelección inmediata de presidente y gobernadores, quienes sólo podrían ser elegidos de nuevo una vez transcurridos dos periodos.²⁰

Conocida la intención de Porfirio Díaz de hacerse elegir para el periodo 1910-1916 surgió el partido antirreeleccionista, dirigido por Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero, identificado con el lema “sufragio efectivo y no reelección”. Consumada la reelección de Díaz, Madero lanzó el 5 de octubre de 1910 el *Plan de San Luis Potosí*, que adoptó como ley suprema de la nación el principio de la no reelección, principio que vinculado a otra idea cardinal de la Revolución, el “sufragio efectivo”, derivó en la consigna revolucionaria “sufragio efectivo y no reelección”, convertida posteriormente, con el triunfo de la Revolución, en el lema oficial del Estado mexicano.²¹

El principio de no reelección adoptado en la Constitución mexicana de 1917, si bien logró garantizar el cambio periódico de la persona del presidente, no pudo impedir la permanencia de un mismo partido político en el poder durante más de setenta años, récord impresionante no superado en el siglo XX por ningún otro partido político. Al contrario de la optimista previsión de Hamilton, la “necesidad de cambio en las personas” no se tradujo, en el caso mexicano, en “mutabilidad de las medidas”.

²⁰ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 31.

²¹ El Colegio de México, *Historia general de México*, México, Harla, 1988, t. 2, pp. 1075 y ss.

En realidad, la tradición reeleccionista mexicana, iniciada con la reelección de un presidente como Porfirio Díaz, logró continuidad a través de la reelección del aparato político que postulaba a los candidatos presidenciales. En estricto rigor el hechizo mexicano, más que secular de la reelección presidencial, solo parece haberse roto con la reciente elección de un presidente candidatizado por un partido político distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), fenómeno que ha abierto al sistema político y al propio PRI a profundas e inéditas transformaciones.

C. *Posiciones intermedias*

La mayoría de los países latinoamericanos ha observado una tradición constitucional intermedia entre la reelección presidencial y la prohibición de la reelección. El caso de Colombia es bastante ilustrativo de esta posición, pues durante ciento setenta años de historia republicana, mantuvo la reelección presidencial con sujeción a la siguiente regla constitucional: “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato”. Notablemente, esta regla siempre se respetó, y determinó no sólo la alternación de los protagonistas del gobierno sino, con cierta frecuencia, la de los propios partidos políticos en el poder.²² Era permitida la reelección luego de cumplido al menos un periodo presidencial intermedio y, sin embargo, tan sólo en una ocasión un presidente, Alfonso López Pumarejo, fue reelegido popularmente.²³

La Constitución colombiana de 1991 rompió esta larga tradición para sustituirla por el principio de no reelección mediante la siguiente fórmula: “No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia” (artículo 197). Esta reforma constitucional parecería carecer de causa, si se observa que casi nunca en la historia colombiana un presidente tuvo la oportunidad de un segundo mandato, a pesar de que se presentaron varios intentos frustrados por la voluntad de los electores.

²² Hernández Becerra, Augusto, “Las elecciones en Colombia. Análisis jurídico-político”, *Cuadernos de CAPEL*, San José, núm. 14, 1986, p. 28.

²³ La primera elección fue para el periodo 1934-1938 y la segunda para el periodo 1942-1946.

Sin embargo, y contra toda apariencia, la reelección presidencial sí se había convertido en 1991 en un problema. El sistema político colombiano, a través de un mecanismo perverso que cambiaba inexorablemente a las personas de los presidentes, no cambiaba sin embargo el cerrado aparato bipartidista que, desde 1958, con el denominado Frente Nacional, se instituyó como un sistema hegemónico de los dos partidos tradicionales, concertados para gobernar permanentemente el país. De esta manera los gobiernos lograron anular la capacidad del Congreso para ejercer control político sobre el Ejecutivo y suprimieron el oxígeno institucional necesario para la acción de la oposición.

El cogobierno de los partidos históricos desdibujó los perfiles doctrinarios de las respectivas organizaciones, enervó la voluntad de competencia abierta entre los partidos, los desmanteló como organizaciones políticas y los redujo a elites de dirigentes que sólo en tiempos de elecciones agitan sus banderas y denominaciones para obtener los votos necesarios para hacerse reelegir. En nuestros días el sistema de partidos ni siquiera se compone de instituciones políticas, sino de una federación de dirigentes y empresas clientelistas, con lo cual los asuntos públicos y los negocios gubernamentales tienden a desviarse del ámbito de lo público hacia el de lo privado, del dominio del interés general al de los intereses particulares.

Colombia padece de la reelección en el gobierno bajo una modalidad especialmente dañina, porque permanece oculta tras un telón institucional que aparenta prohibirla, y así resulta muy difícil ser conscientes de un problema que lesiona en su médula el sistema democrático. En esta perspectiva, la no reelección presidencial, al no ser acompañada de medidas que hagan eficaz el principio de separación de poderes, coloca el sistema político colombiano en una situación muy semejante a la del mexicano de la posrevolución.

2. Acceso de los congresistas a cargos en la administración

Con el objeto de obligar al cambio de signo político en el gobierno cada cuatro años entre los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, para los cuatro periodos presidenciales que transcurrieron de 1958 a 1974 (el “Frente Nacional”) se estatuyó que los presidentes de la República serían alternativamente liberal-conservador-liberal-conservador.

Como secuela de este experimento, cuyo efecto se mantiene hasta nuestros días, los dos partidos tradicionales se han habituado a la cómoda posición de ejercer el gobierno compartido y han renunciado a competir abiertamente por el favor de los electores con candidatos y programas de trascendencia nacional. El mecanismo consiste en que, aun cuando un partido pierda las elecciones presidenciales, siempre le es posible, por pactos políticos, obtener una fuerte participación burocrática en el gobierno. Por su parte, el candidato presidencial triunfante ha solido pactar con una fracción del partido perdedor para de esta manera asegurarse amplio apoyo político en el Congreso y, de contera, anular la capacidad de control del Congreso sobre el Ejecutivo.

De hecho, los gobiernos posteriores al Frente Nacional han logrado, merced a esta maniobra, anular toda oposición política y han generado una atmósfera proclive a altos grados de corrupción. Han desaparecido, por absorción y confusión de poderes, las virtudes del principio de tridivisión de los poderes del Estado, se han consagrado mecanismos de relación incestuosa entre Ejecutivo y Legislativo, y una permanente situación de cogobierno Ejecutivo-Legislativo que, por estar basada en el entendimiento antidemocrático de dirigentes liberales y conservadores, ha degenerado en una situación de permanente cogobierno de los dos partidos históricos, a pesar de que el electorado hubiera preferido respaldar en ocasiones al candidato de un partido y en otras al del partido contrario.

La Constitución de 1991 quiso subsanar esta patología mediante una táctica de severas incompatibilidades para los congresistas, que buscaba purificar las costumbres políticas y obligar a la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con este propósito dispuso que los congresistas no podrán desempeñar otro empleo público (artículo 180, numeral 1) ni gestionar asuntos ante las entidades públicas o celebrar con ellas contrato alguno (artículo 180, numeral 2) ni ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas (artículo 180, numeral 3) ni incurrir en “tráfico de influencias debidamente comprobado” (artículo 183, numeral 5), so pena de perder la curul mediante un proceso expeditivo que se adelanta en cualquier tiempo y a instancia de cualquier ciudadano ante el Consejo de Estado.

A pesar de que estas reglas son sin duda intimidantes, han sido completamente ineficaces para desatar el nudo de pactos clientelistas entre

el Ejecutivo y los grupos mayoritarios del Legislativo. Los congresistas ya no pueden ser ministros ni dirigir entidades descentralizadas ni integrar juntas directivas de empresas estatales, pero acuerdan con el presidente localizar en esas posiciones a hombres de su confianza para participar en el gobierno *longa manu*.

El sistema democrático se ha resentido profundamente de esta corrupción que contraría la voluntad popular expresada en las urnas, porque quien gana las elecciones presidenciales comparte el poder con el perdedor, y el perdedor en dichas elecciones nunca pierde poder en el gobierno. Con un agravante: quien como perdedor en todo caso gobierna, no asume responsabilidad política alguna ni se la exige al presidente por tener con él intereses compartidos. Los partidos políticos han perdido su norte doctrinario, su identidad política, son denominaciones vacías cuyos usufructuarios agitan fervores populares en época electoral únicamente para satisfacer apetitos burocráticos. De allí la honda desconfianza que hoy se registra en la opinión pública hacia los partidos políticos, el Congreso de la República y el oficio de la política en general.

El draconiano régimen de incompatibilidades establecido para los congresistas en la Constitución de 1991 consagra un régimen normativo desacostumbrado y sorprendente, porque se inspira en la desconfianza y desata la persecución contra los políticos. Sorprende más aún, sin embargo, que la patología continúe sin alteración ni sobresalto para quienes conspiran para mantenerla, que son todos los que del poder estatal obtienen incontables gratificaciones y beneficios personales.

De otra parte es evidente que esta normatividad se opone infructuosamente a la naturaleza del oficio político, pues es natural y por tanto necesario que quien emprende la carrera política aspire a participar en la administración y a influir personalmente en ella.²⁴ Pero su proceder sólo será legítimo si es conforme con el interés general y con el sistema democrático constitucional. Es necesario, por tanto, cambiar la estrategia constitucional para convertir en realidad la regla esencial de la separación de los poderes, para que el poder no se concentre en el presidente, para que el poder controle al poder, para que el interés general prevalezca sobre los intereses particulares.

²⁴ Véase López Michelsen, Alfonso, "Incompatibilidades de los congresistas", *El Tiempo*, domingo 21 de octubre de 2001, pp. 1-35 y 1-36.

Paradójicamente, un avance podría significar que los congresistas puedan ejercer cargos en la rama ejecutiva, a cambio, naturalmente, de que hagan dejación definitiva de su curul. Y no como resultado de acuerdos personales y privados con el presidente, sino en desarrollo de pactos públicos e institucionales, sobre la base de objetivos programáticos, con los partidos políticos y las bancadas del Congreso de la República, de frente a la opinión pública y en estrecha y directa conexión con el resultado de las elecciones. De esta manera el ejercicio de cargos administrativos por los congresistas concurriría con la respectiva responsabilidad. Al ser el congresista quien cumple personalmente la función y no sus recomendados o protegidos, seguramente se esforzará en realizar una buena gestión, puesto que de por medio les va la posibilidad de proseguir su carrera pública.

IV. CONCLUSIÓN

Es interesante la perspicaz observación de Madison en *El Federalista* cuando propone que, contra la apreciación convencional según la cual los gobiernos populares sólo son factibles en las ciudades pequeñas y homogéneas, sólo una República extensa con gran variedad de grupos y de “esquemas de representación” puede remediar los efectos del defecto mortal del gobierno popular, la “facción”. Útiles enseñanzas se desprenden de la siguiente explicación del constitucionalista norteamericano: “Por *facción* entiendo cierto número de ciudadanos, sean mayoría o minoría con relación al todo, que están unidos y actúan por algún impulso de una pasión en común, o de un interés, adversos a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad”.²⁵ El espíritu de facción incuba corrupción, porque coloca los intereses particulares sobre el interés general. Este pensamiento evoca a Aristóteles, para quien Constitución “pura” o buen gobierno es aquel donde quien gobierna actúa en atención al interés general, y “Constitución impura” o mal gobierno aquel que actúa por el interés particular de quien detenta el poder.

En la experiencia histórica de América Latina se han cumplido los vaticinios pesimistas de algunos precursores de la República norteamer-

²⁵ *The Federalist Papers*, núm. 10, p. 78.

ricana en torno a la figura de la reelección presidencial, pues ha servido para legitimar la perpetuación del poder personal de los caudillos, para constitucionalizar las dictaduras.²⁶ En las actuales condiciones de la política continental ya no son posibles las clásicas dictaduras que otrora distinguieron a la región. Vivimos una generalizada y refrescante primavera constitucional y democrática. Sin embargo, el sistema republicano no logra funcionar adecuadamente, y a pesar de que la normalidad de las instituciones formales sea signo común del continente, los sobresaltos políticos, la corrupción administrativa y el mal gobierno son síntomas que recorren despiadadamente toda su geografía.

Sin duda la cuestión de un buen gobierno, a cuya cabeza está colocado un presidente, se relaciona estrechamente con una adecuada reglamentación de las elecciones. Pero el que un presidente pueda o no ser reelecto no parece ser determinante, según se deduce de los precedentes comentarios. Sigue siendo indispensable una estructura estatal y social que garantice la separación de poderes y destruya el espíritu de facción o, en otras palabras, la cultura facciosa. Sin embargo, para construir una fuerte configuración de poderes estatales y sociales separados no basta con un inteligente diseño técnico jurídico. Es necesario que las instituciones políticas concuerden con las realidades y características propias de cada país. Porque las instituciones, aun cuando derivadas históricamente de las grandes tradiciones universales, deben, por otro lado, ser parte viva de la cultura local. Se requiere, por tanto, que la realidad haya incorporado elementos esenciales de cultura política, tales como partidos políticos, opinión libre, descentralización territorial, libertades públicas, espíritu asociativo, es decir, gran variedad de grupos y de “esquemas de representación”.

²⁶ “En nuestra América el rey no existe y casi no ha existido en la historia; pero existe y ha existido el caudillo; un rey temporal, generalmente más autoritario y pujante que muchos monarcas, un rey a título precario que, en un instante dado, gobierna fuera de la ley, sobre la ley, contra la ley misma; y gobierna hasta que el pueblo le concede su favor, su aceptación, su respeto; pero llega un día en el que el pueblo desacata al caudillo, vuelve a la ley, abomina del hombre; y entonces toda su majestad se aniquila, se desconocen sus servicios, se condena su dictadura, y el que antes fuera temido como un dios, es objeto más tarde del ludibrio y la ingratitud de los hombres” (Caso, Antonio, “México y sus problemas”, *Latinoamérica. Cuadernos de Cultura Latinoamericana*, México, UNAM-UDUAL, 1979, núm. 38, p. 6).