

## REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS: EL CASO DE EL SALVADOR

René FORTÍN MAGAÑA

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Res publica*. III. *Gobierno de leyes o gobierno de hombres*. IV. *El Estado de derecho*. V. *La reelección del titular del Órgano Ejecutivo*. VI. *Conclusiones*.

### I. PRELIMINAR

El tema de la reelección del titular del Poder Ejecutivo ha sido un tópico recurrente que ha demandado la atención de los constitucionalistas en casi todos los países de las Américas.

Generalmente, esa atención no les ha sido solicitada en el marco de un ambiente sereno y apacible, sino en medio del fragor de tormentosos apasionamientos políticos, en los cuales la razón suele verse reducida a un espacio constreñido.

Lo que se suponía resuelto en disposiciones expresas y terminantes sobre el particular, dictadas con vocación de permanencia, no ha sido obstáculo para que se reabra el debate, en circunstancias concretas, entre los defensores del acatamiento de las normas y los propulsores de la voluntad expansiva del poder.

Constantemente, la sociología y el derecho deben coordinar sus respectivos criterios ontológico y deontológico para la promulgación de normas justas y oportunas, con vocación no sólo de vigencia, sino de positividad. Independientemente de las circunstancias, y en virtud de la plenitud herméutica del orden jurídico, el derecho no puede eludir una respuesta para cada conflicto.

Me propongo compendiar el tema, bajo el siguiente sumario: II. Antecedentes de la República (*res publica*). III. ¿Gobierno de leyes o gobierno de hombres? IV. El Estado de derecho. V. La reelección del titular del Poder Ejecutivo. VI. Conclusiones.

## II. *RES PUBLICA*

### 1. *Antecedentes*

El sistema republicano adoptado por los países americanos en el siglo XVIII y los inicios del siglo XIX no surgió sin respetables antecedentes.

En Grecia, Platón (427-347 a. de J. C.), cuyo verdadero nombre era Aristocles, en dos de sus más célebres diálogos trazó como una utopía los caracteres de una república aristocrática dirigida por los sabios, inspirada en el mayor bien posible, pero basada en el poder absoluto del Estado sobre los ciudadanos.<sup>1</sup>

En el mundo político de Platón quienes deben dirigir el Estado, expedir las leyes y educar a todas las clases sociales, son los filósofos. Los militares deben vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por los filósofos, y los productores o pueblo, deben acatar las decisiones de las otras dos clases y sostenerlas económicamente, recibiendo a cambio la educación, defensa y protección y la dirección que requiere.<sup>2</sup>

Ese arquetipo tuvo extensas repercusiones históricas, con un cambio significativo de titularidad en la cúspide del poder. Si la utopía platónica concedió ese derecho a los filósofos, siglos después derivó hacia oligarquías de diferente índole, tanto civiles como militares. El modelo de organización política basado en la “doctrina de la seguridad nacional”, en tiempos de la bipolaridad, que tantos desgarramientos ocasionó, constituye un ejemplo muy ilustrativo de los extremos a que puede conducir la segmentación formal de la sociedad y el desconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y de la mujer.

En Roma, la república sucedió a la monarquía y precedió al imperio, antes de su caída final. Los fragmentos que se conservan de *La República* de Cicerón (106-43 a. J. C.) subrayan la etimología *res publica*, y, por ello, no omiten la posibilidad de un Estado popular:

Platón —dice— ofreció a nuestro deseo más que a nuestra experiencia un Estado pequeñísimo e irreal, en que, sin embargo, se pudieran ver los principios de la ciencia política; yo, en cambio, me esforzaré por aplicar aquellos

---

<sup>1</sup> Platón, *La República y las leyes*, Santa Fe de Bogotá, Compañía Editorial Continental, 1957.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 3.

mismos principios no a una sombra o a un fantasma de Estado, sino a la más majestuosa república.<sup>3</sup>

Aristóteles (384-322 a. J. C.) refuta en su *Política* algunas de las concepciones de Platón, y clasifica las formas de gobierno en *puras e impuras*, siendo las primeras la monarquía, la aristocracia y la democracia, que al corromperse se convierten en la tiranía, la oligarquía y la demagogia. El estagirita hace hincapié en la virtud, como elemento indispensable para el gobierno del Estado, en cualquiera de sus formas puras.

En su clásico libro *Los seis libros de la República*,<sup>4</sup> Juan Bodino (1520-1596), en el siglo XVI, conceptualizó las características del sistema republicano y del atributo de la soberanía de su época.

La república, para Bodino, consistía en “un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano”.<sup>5</sup> Y la soberanía, para el mismo autor, “es el poder absoluto y perpetuo de una república”.<sup>6</sup>

Estas definiciones, oportunas en su tiempo, pues destacan la pluralidad y la supremacía del poder estatal, resultan ahora elementales y ambivalentes, pues, igual que Maquiavelo, fortalecían la supremacía del príncipe, y, en tal sentido, aun cuando se consideran un valioso precedente, han debido someterse a la crítica de posteriores autores y al peso de concepciones más refinadas.

Las inconmensurables aportaciones de Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y Carlos de Montesquieu (1689-1755), inyectaron con largueza sus propias concepciones a la filosofía política. El primero, en orden a la titularidad de la soberanía (democracia), y el segundo, al sistema de frenos y contrapesos (división de poderes).<sup>7</sup>

Por su parte, Emmanuel Kant (1724-1804), gran admirador de Isaac Newton y Juan Jacobo Rousseau, cuya obra se considera el epítome de la Ilustración —descontados los excesos de crueldad a que llegó uno de los acontecimientos más importantes de la historia moderna— se adhirió a los postulados que la hicieron posible.

Del lema de la Revolución Francesa “libertad, igualdad, fraternidad” —dice Galindo Pohl— llamado a correr el mundo como una arena destinada a derrumbar ordenamientos multiseculares, la idea del derecho de Kant

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, España, Tecnos, 1985.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> En igual sentido John Locke (1632-1704), *Ensayo sobre el gobierno civil*.

contiene de modo explícito uno de ellos, la libertad, y de modo implícito las otras dos, la igualdad y la fraternidad. La igualdad es el resultado de la co-presencia de individuos de igual dignidad y titulares de igual libertad, y por lo tanto de igualdad jurídica. La fraternidad, un poco más oculta, podría descubrirse en la referencia al conjunto de condiciones que hacen posible el sistema de libertad, o sea la co-presencia de iguales libertades.<sup>8</sup>

Si bien estas palabras no se refieren explícitamente a la república, refuerzan nuestra visión de los valores que la inspiran.

Más tarde,

Los norteamericanos (John Adams, Alexander Hamilton) llamaron república a los Estados y a la federación no solamente porque no había una institución monárquica, sino también porque la suya era una democracia representativa, fundada en una separación de los poderes y en un sistema de pesos y contrapesos entre los diversos órganos del Estado.<sup>9</sup>

Nicola Matteucci define a la república en estos términos:

En la moderna tipología de las formas de Estado, el término *república* se opone a la monarquía: en ésta el jefe del Estado, accede al sumo poder por derechos hereditarios, mientras en la primera el jefe del Estado, que puede ser una sola persona como un colegio de más personas (Suiza), es elegido por el pueblo directa o indirectamente (a través de asambleas primarias o asambleas representativas). Sin embargo, el significado del término *república*, evoluciona y cambia profundamente en el tiempo (la cisura se produce en la era de la revolución democrática) y adquiere diversas connotaciones, según los contextos conceptuales en la que se inserta.

En las concepciones originales, la república (*res pública*) en particular la de Cicerón, se oponía no ya a la monarquía, sino a los gobiernos injustos, a los que San Agustín llamará después *magna latrocinia*.<sup>10</sup>

La Constitución de Estados Unidos (1787) y la Convención Girondina en Francia (1792) proclamaron la república y sirvieron de modelo casi universal para los países que posteriormente se autonominaron republicanos, aunque lo fueran “nominal o semánticamente”.<sup>11</sup> No es ésta todavía una

<sup>8</sup> Galindo Pohl, Reynaldo, *La idea del derecho en Kant*, El Salvador, sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 2003.

<sup>9</sup> Matteucci, Nicola *et al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, 1982.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>11</sup> Según la clasificación de Karl Loewenstein.

concepción final, como veremos adelante, pero su peso es tal que, con enmiendas y modificaciones, su núcleo está aún vigente.

Faltará todavía disolver la discrepancia entre las repúblicas democráticas y las repúblicas populares, ambas con la misma denominación genérica no obstante las diferencias capitales en el engranaje de sus respectivas organizaciones políticas. A pesar de esas diferencias, Matteucci considera que son más cuantitativas que cualitativas, pues son dos especies dentro del mismo género. Sin embargo, la unificación de criterios parece inalcanzable, excepto si la consideramos, dialécticamente, como la síntesis de una tesis y una antítesis:

El problema —dice otra vez Matteucci— es ver si la diferencia entre las repúblicas surgidas de una revolución burguesa y las repúblicas socialistas es de género o de especie, cualitativa o cuantitativa... Pero —agrega— tanto la teoría marxista como la no marxista son llevadas a destacar las diferencias: para la primera, la república socialista es un estado radicalmente nuevo, organizándose todo en vista de la realización del comunismo por medio de la dictadura del proletariado; por tanto, no hay una división de poderes, no hay una distinción entre estado y sociedad, sino una concentración de todos los poderes en manos del partido que representa la vanguardia de los trabajadores.

El pensamiento político no marxista, por su lado, destaca la ausencia en la república socialista del ideal expresado por Cicerón y por Kant, para quienes el estado republicano es sobre todo un ordenamiento jurídico para proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los regímenes autoritarios —sigue diciendo— que tienen una forma de estado republicano, lo son más de nombre que de hecho (semánticos) porque el término republicano siempre estuvo vinculado a un origen y a una legitimación popular del poder.<sup>12</sup>

Pues bien, desde su independencia, los pueblos americanos adoptaron el sistema republicano en contra del monárquico que existía en la metrópoli, de cuya Corona imperial se habían liberado. Eran los signos de los tiempos.<sup>13</sup>

La república era y sigue siendo la némesis de la monarquía. Todo su andamiaje institucional está inspirado en una idea fundamental: la limitación y la rotación del poder. Limitación en el tiempo y limitación en la titularidad gobierno. Es cierto que, con el correr de los años, a la propia

---

<sup>12</sup> Matteucci, *op. cit.*

<sup>13</sup> Un intento imperial fracasado fue la actuación de Agustín de Iturbide, en México el 19 de mayo de 1822.

monarquía, divina, absoluta y hereditaria, se le fueron reduciendo sus omnímodos poderes; un ejemplo de lo cual fue la Carta Magna negociada por el rey Juan Sin Tierra con los barones ingleses el 15 de junio de 1215, y la rebelión del Parlamento encabezada por Oliverio Cronwell, que terminó en 1649 con la decapitación de Carlos I. Y cuando Luis XVI, en Francia, quiso compartir el poder convocando a los Tres Estados, ya fue tarde. Todos conocemos la forma cruenta en que terminó su reinado.

Con esos antecedentes, llegamos a las concepciones usuales y actuales de los términos a los que nos hemos venido refiriendo:

Monarquía: “Organización del Estado en la que la jefatura y representación supremas son ejercidas por una persona que, a título de rey, ha recibido el poder por vía hereditaria y puede transmitirlo del mismo modo”. Variantes de la monarquía son la absoluta, la liberal, la parlamentaria y la representativa, de fácil comprensión.

República: “Organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el parlamento para un período determinado”.<sup>14</sup>

En esta última definición hace falta el componente de la división de poderes, como característica esencial de la república democrática y representativa, pero su última frase “para un período determinado”, nos da pie para reafirmar nuestra aproximación al tema de la república: los gobernantes ejercen el poder por un periodo predeterminado.

## 2. *Plazo*<sup>15</sup>

Como puede apreciarse en los cuadros que aparecen en las páginas subsiguientes, en la República de El Salvador los plazos para el ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo han variado: cuatro y cinco años en las Constituciones federales; y en las unitarias dos años en las de 1841 y 1871; cuatro años, en las de 1824, 1864, 1872, 1880, 1883, 1886 y 1945; cinco años en las de 1962 y 1983, y seis años, en las de 1939 y 1950.

Esa variación en los plazos ha obedecido, en algunos casos, al déficit de deliberación para establecer el término adecuado, y en otros, a las veleidades de los gobernantes. En el numeral IV del presente compendio me extiendo sobre el tema.

---

<sup>14</sup> *Diccionario de la lengua española*.

<sup>15</sup> Modificación de Erika Saldaña Rodríguez, por la cual el numeral “2. Cláusulas pétreas” de la versión original pasó a ser el numeral “4. Cláusulas pétreas” de la versión actualizada, precedida de “2. Plazo” y “3. Ampliación de plazo”, N. del E.].

Casos similares a los anteriores se han producido en casi todos los países de América Latina; y aún países cuyo bien ganado prestigioso de solidez democrática hacía que parecieran inmunes a estas eventualidades se vieron en el caso de reformar sus Constituciones para abrirle paso a una segunda, tercera y hasta una cuasi vitalicia presidencia.

El 26 de febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la convocatoria a un referendo que hubiera permitido un tercer periodo al presidente. Los casos pueden multiplicarse, pero con lo dicho y lo que todos sabemos, el punto de la reelección del titular del Órgano Ejecutivo se ha vuelto tan frágil, que a pesar de prohibiciones expresas constituye un verdadero desafío para los juristas.

### *3. Ampliación del plazo*

¿Qué deducimos de todo esto? ¿En realidad es el derecho una simple superestructura tan dócil al vaivén de fuerzas más profundas? O, a la inversa, ¿es capaz de imponer “puertas al campo”?, como diría Octavio Paz.

Caben aún muchas preguntas: si un país cuenta con un presidente excelente, ¿por qué truncar sus potencias creadoras? Al revés: si el titular de su Poder Ejecutivo lleva su país a la ruina, ¿por qué alargar su mandato? Si la soberanía radica en el pueblo, ¿no puede él acomodar su criterio a las circunstancias imperantes? ¿Puede hacerlo libérrimamente o a través de los cauces preestablecidos? Éstas y otras cuestiones surgen de inmediato en relación con el tema de la reelección.

### *4. Cláusulas pétreas*

Algunas Constituciones contienen “cláusulas pétreas”, mediante las cuales se pretende preservar los sistemas de gobierno por ellas estructurados.

Si bien no es este el lugar para profundizar sobre dichas cláusulas, cabe señalar que ellas son motivo de hondas discusiones entre los constitucionalistas.

Para unos, es inaceptable congelar disposiciones vinculantes para las generaciones del futuro, ya que el elemento “pueblo” de entonces, como soberano, tendrá como hoy, la facultad de decidir su propio destino y la forma de gobierno que le convenga.

Para otros, dichas disposiciones, que determinan la estructura fundamental del Estado y su forma de gobierno, deben preservarse por ser esen-

ciales para la continuidad del sistema y para afirmar la seguridad jurídica como uno de los valores del derecho.

En la República de El Salvador, las cláusulas pétreas aparecen establecidas en el artículo 248, inciso último, de su Constitución (1983), que dice: “No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la república y a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República”.

### 5. *Alternabilidad en el ejercicio de la presidencia*

[En la Constitución salvadoreña existen al menos cinco disposiciones adicionales a la cláusula pétrea antes señalada, referente a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república. Estos son los artículos 75, ordinal 4; 88; 131, ordinal 16; 152, ordinal 1, y 154, de la Constitución.

El artículo 75, ordinal 4, establece que “Pierden los derechos de ciudadano: 4o. Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin”. Es decir, la Constitución establece una sanción a las personas que promuevan la reelección presidencial; con base en el artículo 174, inciso 1, y 182, ordinal 7, la Sala de lo Constitucional es la autoridad competente para conocer las causas de suspensión de derechos de la ciudadanía].<sup>16</sup>

En cuanto a la alternabilidad del titular del Órgano Ejecutivo (presidente de la República), el artículo 88 de la carta magna establece: “La alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de las formas de gobierno y sistema político establecido. La violación de esta norma obliga a la insurrección”.

La voz oficial de El Salvador en sus comentarios sobre la Constitución expresó en su momento lo siguiente: “Un autor ha dicho que no hay Derecho Constitucional sino Historia Constitucional”. Reynaldo Galindo Pohl, en el discurso que como presidente de la Asamblea Constituyente que decretó la ley suprema de 1950 pronunció en la sesión inaugural, dijo que en nuestras Constituciones anteriores hay

...principios todavía aprovechables que claman por una eficacia hasta hoy discontinua y permanentemente amenazada. Hay en ellos un legado de nuestros padres, que ninguna iconoclastia tendría, como fruto, derecho a irrespetar. Hay mucho que destruir; pero hay que destruir lo que ya no tiene savia

<sup>16</sup> [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

para la vida. Y hay que ayudar a lo que nace, a lo que está en gestación. Digamos el responso a lo que se va, con respeto, con el sentido de una Nación que la forman los que dejaron la vida ofreciéndonos la permanencia objetiva de su pensamiento, y los que hoy se afanan por construir. Se requiere firmeza para enterrar aquello que es objeto de cariño pero que ha terminado su misión histórica.<sup>17</sup>

Por su parte, la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución de 1983 dice escuetamente al respecto

La comisión estimó que los procedimientos para reformar la Constitución contenidas en la de 1962 eran demasiado rígidos por cuanto exigen la aprobación por dos asambleas legislativas y una Asamblea Constituyente. A fin de hacerla más flexible, acordó la Comisión que la reforma pudiera efectuarse en votaciones calificadas de dos tercios por dos asambleas legislativas, al par que declaran irreformables los artículos relativos a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la república y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.<sup>18</sup>

Con mayor precisión, las Constituciones de otros países distinguen entre enmienda, revisión y reforma, cada caso con su respectivo procedimiento.

[En el caso que una persona llegue a ocupar inconstitucionalmente la silla presidencial, el artículo 131, ordinal 16, impone a la Asamblea Legislativa el deber de desconocer como presidente a esta persona. Así, la disposición señala que

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

Por su parte, el artículo 152, ordinal 1, establece una prohibición para presentarse como candidato a la presidencia a la persona que haya desempeñado el cargo de presidente por más de seis meses *en el periodo inmediato anterior*. Aunque pareciera que el sentido de las palabras es claro, y en la claridad no cabe interpretación, la referencia al periodo temporal ha sido el motivo utilizado por los entusiastas de la reelección presidencial para justi-

---

<sup>17</sup> Comisión Coordinadora para el sector de justicia (V. T. E), Talleres UCA, t. III, 1993.

<sup>18</sup> El texto final expresó que en la primera Asamblea Legislativa bastaba la mayoría absoluta (artículo 248).

ficar dicha situación. Así, el artículo 152, ordinal 1, manifiesta: “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1o. El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”.

Finalmente, el artículo 154 señala que “El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones *ni un día más*”. Con una tajante y definida consecuencia, la Constitución busca defenderse a sí misma de hechos arbitrarios que van en contra de los principios republicanos que la sustentan.

Una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales antes expuestas nos lleva a concluir que la reelección presidencial inmediata en El Salvador se encuentra prohibida por la carta magna, *obligando a la insurrección, despojando de los derechos de ciudadanos a quienes la promuevan e imponiendo la obligación a la Asamblea Legislativa de desconocer a la persona que ocupe inconstitucionalmente el cargo*. La persona que deje el cargo de presidente de la República en el periodo inmediato anterior no podrá ser presidente *ni un día más*].<sup>19</sup>

### III. GOBIERNO DE LEYES O GOBIERNO DE HOMBRES

La interrogante de la ciencia política acerca de cuál es el mejor gobierno, si el de las leyes o el de los hombres, tiene larga data. En el diálogo denominado “El político o del reinado”, Platón hace discutir sobre el tema a Sócrates con un extranjero llegado a Atenas. Luego de una profunda discusión, el extranjero resume así su preferencia:

Lo mismo sucede con los gobiernos. El más completo y único verdadero será aquel en que se encuentren jefes instruidos en la ciencia política, no sólo en la apariencia sino en la realidad, sea que reinen con leyes o sin leyes, con la voluntad general o a pesar de esta voluntad, y ya sean ricos o pobres; porque ninguna de estas cosas añade ni quita nada a la perfección de la ciencia.

Sócrates responde a esa aseveración: “En todo lo demás, extranjero, tu lenguaje me parece muy exacto; pero eso de gobernar sin leyes es lo que no puedo escuchar en silencio”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

<sup>20</sup> Platón, *Diálogos*, México, Compañía Editorial Continental.

Los argumentos del extranjero nos hacen evocar lo que en su tiempo se llamó “el despotismo ilustrado”, en el cual el gobernante vertía toda su sabiduría sobre un pueblo subyugado. Norberto Bobbio nos recuerda sobre el particular el siguiente pensamiento de Kant:

...un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre sobre los hijos, es decir un gobierno paternalista (*imperium paternale*), en el que los súbditos, como hijos menores de edad que no pueden distinguir lo que les es útil o dañoso, son constreñidos a comportarse tan sólo pasivamente, para esperar que el jefe de Estado juzgue la manera en que ellos deben ser felices, y esperar lo que por su bondad él quiera, *es el peor despotismo que pueda imaginarse*.<sup>21</sup>

Arribando a la contemporaneidad, detengámonos en las aseveraciones que sobre este tema hace el profesor Eduardo Novoa Monreal en su obra *El derecho como obstáculo al cambio social*:

A nuestro juicio, la nota más deprimente (del Derecho) reside en que los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que llega, en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste. Desde hace años nos inquieta comprobar *que el derecho ha perdido la vitalidad que debía serle propia* y que empieza a cargar como un peso muerto sobre el desarrollo y avance de las estructuras sociales.<sup>22</sup>

En su argumentación, el profesor Novoa Monreal desliza una frase, que a nuestro juicio lo libera de su escepticismo: “el derecho ha perdido la vitalidad que debía serle propia...”. La solución, entonces, no consiste en negar la virtud del derecho, sino en dotarlo de vitalidad por medio de los mecanismos más ágiles posibles para ponerlo al día frente a los requerimientos de la realidad. Tampoco consiste en sustituirlo por el arbitrio personal de los gobernantes.

En teoría, pudiéramos aceptar que el gobierno de los hombres es mejor que el gobierno de las leyes, con dos condiciones: una: el jefe de Estado tendría que ser un estadista prudente, audaz, benevolente, omnisciente, omni-

---

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Santa Fe de Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1993. Cita de Emmanuel Kant, “Escritor políticos y de filosofía de la historia y de derecho”.

<sup>22</sup> Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, 1975.

competente, atinado, visionario, cauteloso, sagaz, respetuoso y valiente. Y dos: que fuera eterno; porque si no “después de mí, el diluvio”.

Como no es posible encontrar un hombre con esas cualidades, tenemos que conformarnos con un segundo mejor gobierno, en el que las normas jurídicas procuren imitar las características mencionadas.

La literatura sobre este particular es abundante. Pero, puestos a opinar sobre el tema, no vacilo en adherirme a la tesis que prioriza “el gobierno de las leyes”, germinal del Estado de derecho.<sup>23</sup>

## IV. EL ESTADO DE DERECHO

### 1. *Tipología de la democracia*

Sobre el concepto de democracia sólo diré que su mejor definición la expresó el presidente de Estados Unidos Abrahan Lincoln en su célebre oración de Gettysburg, que por conocida no repetiré. Sin embargo, es necesario hacer algunas especificaciones de las cuales surgen tres tipos de democracia:

- Democracia directa.
- Democracia participativa.
- Democracia representativa.

La primera, en rigor, sólo era posible en los pequeños estados helénicos, en donde el pueblo podía expresarse en el ágora. Con posterioridad, se ha tratado de replicar este tipo con grandes multitudes subyugadas por líderes carismáticos. Sin embargo, es de reconocer que la tecnología y la informática contemporáneas abren sobre el particular insospechadas posibilidades.

Ahora bien, como ha demostrado Gustavo Le Bon en su libro *La psicología de las muchedumbres*, en ellas el pensamiento individual se disuelve para dar paso al pensamiento colectivo que se homogeniza y tiende a actuar hasta extremos inconcebibles bajo el embrujo de los caudillos, quienes, a fin de cuentas, invierten a favor de ellos la titularidad de la soberanía.

Aunque a la democracia participativa pudieran hacérsele similares observaciones a las del tipo anterior, cabe aceptar que, para determinados casos, específicamente señalados en la Constitución, el plebiscito y el referéndum pueden tener aplicación. La Constitución de El Salvador remite a una consulta popular el proyecto y las bases de la unión centroamericana,

---

<sup>23</sup> En mi libro *Temas filosóficos, jurídicos y políticos* abundo sobre este tema.

total o parcial, en forma unitaria, federal o confederada, con base en el artículo 89, inciso 3.

No siendo posible la democracia directa, en la democracia representativa el pueblo expresa su criterio a través de mandatarios denominados diputados o senadores, según el caso. El modelo representativo, que es el imperante en la mayoría de los Estados americanos, es el establecido en la república unitaria de El Salvador, cuyo artículo 85 de la vigente Constitución dice: “El gobierno es republicano, democrático y representativo”. Es esta clase de democracia la que posibilita la construcción del Estado democrático constitucional de derecho.

## *2. Estado democrático constitucional de derecho*

Para los cultores del positivismo, con base en el ordenamiento jurídico, el cumplimiento de las leyes bastaría para calificar a un Estado con el cognomento “de derecho”. Si así fuera, todo Estado sería Estado de derecho.

Pero el Estado de derecho no es un Estado genérico. Es un modelo de organización política específico que ha de reunir determinadas características para hacerse acreedor a ese título. En el perfil de un Estado de derecho, en la actualidad, deben confluir las siguientes especificaciones:

- Soberanía popular.
- Sufragio universal y pluralismo político.
- Orden constitucional y sometimiento a la ley de gobernantes y gobernados.
- División de poderes.
- Régimen de libertades.
- Respeto a los derechos fundamentales del hombre y de la mujer.
- Respeto a la naturaleza.
- Transparencia y acceso a la información pública.

En el Estado de derecho se conjugan las conquistas más importantes de la civilización, en particular el pensamiento de Rousseau (soberanía popular) y el de Montesquieu (división de poderes) y de todos los autores que prestan fundamento al régimen de libertades, al respeto a los derechos fundamentales y a las otras características que lo han enriquecido con el transcurso del tiempo.

Obviamente, frente a este modelo se perfilan otros sistemas no sólo distintos, sino contrarios, basados especialmente en el pensamiento de Hegel,

Feuerbach, Marx, Engels y todos los autores que prestan su base a la construcción del socialismo real.

Respetamos académicamente todos los criterios; pero nos adherimos firmemente al modelo del Estado democrático constitucional de derecho, el mejor que a nuestro juicio y en este minuto de la historia ha inventado la civilización. Ya vendrán, en su día, nuevos perfeccionamientos; pero —esperamos— alumbrados siempre por los tres grandes valores que guían al derecho: la justicia, la libertad y el orden.

## V. LA REELECCIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO EJECUTIVO

### 1. *Consideraciones generales*

Como decíamos en un apartado anterior de este compendio, la variabilidad de plazo del ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo y su reelección ha obedecido, en unos casos, a falta de discernimiento para establecer el término adecuado, y, en otros, a la avidez de poder de los gobernantes.

Con todo, la falta de determinación de un plazo constante es, en algunos casos, comprensible. Las circunstancias de tiempo y lugar se imponen. Es posible, sin embargo, formular algunos comentarios basados en el sentido común.

Un plazo de dos años —por ejemplo— es inaceptable, a menos que apuradas circunstancias históricas lo impongan como transición en un determinado y grave conflicto de las fuerzas sociales.

El plazo de cuatro años es bastante común, pero resulta insuficiente para un ejercicio ejemplar, y porque las actividades electorales de entrada y salida lo reducen aún más. Cinco años, mejora esos inconvenientes.

A mi juicio, seis años es el plazo más adecuado, porque disminuye los inconvenientes mencionados y concede al gobernante el invaluable componente del tiempo para realizar su obra, y no es demasiado largo para soportar el peso muerto de un mal gobernante.

Sobre la reelección inmediata, algunos países aceptan hoy, como cosa natural, la reelección por un solo periodo. El caso de Estados Unidos —para citar uno— adopta esa solución, que no es *ipso jure*, sino bajo el escrutinio del voto popular. Otros países, como El Salvador, dados sus antecedentes históricos, tienden a no aceptar una reelección inmediata.

Reelección no inmediata. El criterio uniforme sobre el particular —con notables excepciones— es el de aceptar este tipo de reelección. La Constitución de El Salvador no impide este tipo de reelección.

Sobre la avidez de poder de los gobernantes, mi único comentario es adherirme, con vehemencia, a las consideraciones que al respecto formula Karl Loewenstein:

El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder.<sup>24</sup>

## 2. *La reelección del titular del Órgano Ejecutivo en El Salvador*

Como decíamos anteriormente, el plazo para el ejercicio del titular del Órgano Ejecutivo en El Salvador ha sido muy variable, y en cuanto a esa variabilidad nos remitimos a lo arriba expresado.

El 17 de diciembre de 1823, la Asamblea Nacional Constituyente de los “Estados Federados de Centroamérica” dictó las bases de lo que sería la Constitución del nuevo Estado. Dichas bases ordenaban que “debían guiar a los pueblos hacia el sistema de gobierno que había precedido la creación del nuevo orden social”. Ahí se establecía que “el gobierno era republicano, representativo y federal”.

Para una información más completa sobre el particular hemos diagramado el siguiente cuadro:

### CONSTITUCIONES FEDERADAS DE EL SALVADOR ESTADO FEDERADO

| <i>Fecha</i>                                                                                                                                                                                  | <i>Forma de gobierno</i>                             | <i>Elección y reelección</i>      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| República Federal de Centroamérica<br>22 de noviembre de 1824. Integración por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Reformada el 13 de febrero de 1835. Colapsó en 1838. | Popular, representativa,<br>federal.<br>Artículo 8o. | 4 años, reelegido<br>por una vez. |

<sup>24</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*

| <i>Fecha</i>                                                                                                     | <i>Forma de gobierno</i>                                                 | <i>Elección y reelección</i>                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Estados Unidos de Centro América.<br>27 de agosto de 1898. Integrada por<br>Honduras, Nicaragua y El Salvador.   | Democrático<br>y representativo.<br>Artículo 14                          | 4 años<br>Sin reelección inmediata.<br>Artículo 97                       |
| República de Centroamérica, inte-<br>grada por Guatemala, El Salvador y<br>Honduras.<br>9 de septiembre de 1921. | Republicano, popular,<br>representativo<br>y responsable.<br>Artículo 68 | Consejo Federal<br>5 años<br>Reelección:<br>no inmediata.<br>Artículo 99 |

### 3. *Seis casos de patología constitucional en El Salvador*

Si bien son más los casos que pudieran mencionarse, me basta para este compendio, con referirme a seis de ellos. Ahí se comprobará, una vez más, que no hay nada nuevo bajo el sol. [El más reciente, el caso del actual presidente-candidato a presidente de la República Nayib Bukele].<sup>25\*</sup>

#### *A. Presidente de la República Rafael Zaldívar*

Constitución de 1880, artículo 131 transitorio inciso primero: “*Por esta sola vez* la Asamblea Nacional Constituyente elegirá y posesionará directamente al Presidente de la República para el primer período constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los tres designados a que se refiere la fracción 7 del artículo 69”.

#### *B. Presidente de la República Maximiliano Hernández Martínez*

Constitución de 1939, artículo 91, inciso 3:

Excepcionalmente, y por exigirlo así los intereses nacionales, el ciudadano que habrá de ejercer la Presidencia de la República del primero de marzo del corriente año hasta el primero de enero de 1945, según esta Constitución será electo por los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, sin que *por esta única vez* tengan aplicación las incapacidades a que se refiere el artículo 94.

<sup>25</sup> \* [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.]

C. *Presidente de la República Maximiliano  
Hernández Martínez*

Reforma de 1944:

Artículo 77. Cuando las necesidades del país así lo exijan, la Asamblea Nacional Legislativa podrá conceder al Presidente de la República, por tiempo determinado facultades extraordinarias para resolver discrecionalmente los problemas económicos, políticos y sociales que se presentaren, y dictar las disposiciones que las circunstancias reclamen.

Artículo 90. Por convenir a los intereses públicos que se mantenga el ritmo y orientación que se les ha marcado a los asuntos del Estado desde hace algún tiempo; y para satisfacer las necesidades del actual conflicto bélico internacional, lo mismo que para la mejor solución de los problemas de orden político, económico y social que surgirán en la post guerra, solución que debe asegurar la tranquilidad y paz sociales, el ciudadano que deberá ejercer, conforme esta Constitución, la Presidencia de la República desde el primero de marzo del corriente año, hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, será designado por los Diputados de la actual Asamblea nacional Constituyente. En este período que se fija no tendrá aplicación lo dispuesto en el artículo siguiente, ni surtirán efecto legal el inciso próximo anterior ni las incapacidades contenidas en el artículo 94 del presente Estatuto constitucional.

D. *Presidente Salvador Castañeda Castro*

Reformas constitucionales de 1945, decreto 251:

Artículo 5o. El Presidente y Vice-Presidente de la República electos en los comicios de este año, concluirán su período constitucional el 1o. de marzo de 1949.

Por medio de este decreto se amplió arbitrariamente el período del Presidente de la República.

E. *Constitución de 1962*

Una nueva Constitución reprodujo la Constitución de 1950, con dos pequeños cambios, que permitieron el acceso al poder, prohibido hasta entonces, al presidente provisional doctor Rodolfo Eusebio Córdón, y al presidente titular, coronel Julio Adalberto Rivera, abanderado del nuevo partido

oficial. Para ello invocó a Sieyès, proclamando que “el poder constituyente lo puede todo”.

El epílogo del primer caso fue la revolución que, capitaneada por el general Francisco Menéndez, derribó al presidente Zaldívar. El final del segundo y tercer caso culminó con la “Huelga de brazos caídos”, que el 9 de mayo de 1944 provocó la renuncia del presidente Hernández Martínez.

El cuarto caso provocó el levantamiento militar que derrocó al presidente Castañeda Castro, a quien sustituyó el “Concejo de Gobierno Revolucionario”.

El quinto caso no tuvo “mejor suerte”. La Constitución de 1962 fue derogada por la de 1983, después de que en 1979 una rebelión militar derrocara al general Carlos Humberto Romero, el último de la cadena militar que gobernó a El Salvador por medio siglo. Lo sustituyó la “Junta de Gobierno Revolucionaria”.

*F. Presidente Nayib Bukele y una ilegítima Sala de lo Constitucional  
que avaló la reelección presidencial*

La más reciente distorsión al principio constitucional de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y en los valores republicanos es la pretensión de reelección presidencial de Nayib Bukele, quien fue investido como presidente de la República de El Salvador el 1o. de junio de 2019, por un periodo de cinco años.

El 15 de septiembre de 2022, en plena celebración del Día de la Independencia, y luego de tres años de mandato, Nayib Bukele decidió desafiar a la Constitución misma anunciando su candidatura presidencial a pesar de que seis disposiciones constitucionales prohíben la reelección presidencial inmediata.

Esta decisión de presentarse como candidato a la reelección fue precedida por una “resolución” de una ilegítima Sala de lo Constitucional, impuesta por la bancada legislativa oficialista el 1o. de mayo de 2021; en dicho documento se estableció, luego de diversos malabares jurídicos que intentaron justificar la decisión, que la reelección presidencial inmediata supuestamente está permitida en El Salvador.

Y esa decisión de convertirse en un candidato a una reelección inconstitucional fue avalada por un Tribunal Supremo Electoral ausente, que decidió no ejercer como máxima autoridad en materia electoral y autorizar

—sin decir mucho— la participación de Nayib Bukele como candidato en las elecciones del 4 de febrero de 2024].<sup>26</sup>

## VI. CONCLUSIONES

- 1) El régimen republicano impone límites al poder tanto en el tiempo como en el ámbito organizacional del Estado (división de poderes).
- 2) El gobierno de las leyes es siempre superior al gobierno de los hombres.
- 3) El Estado democrático constitucional de derecho es, hasta hoy, el mejor sistema político creado por la civilización.
- 4) Los procedimientos de reforma constitucional deben ser razonablemente flexibles.
- 5) El término ideal para el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo es de seis años, sin reelección inmediata.
- 6) Es aceptable la reelección inmediata por una sola vez, previamente establecida, especialmente en aquellos países cuyos plazos para el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo son breves.
- 7) La reelección no inmediata es doctrinalmente aceptable.
- 8) La reelección inmediata arbitraria es completamente inaceptable. Menos aún por tiempo indefinido.
- 9) [La reelección presidencial inmediata está prohibida en El Salvador, así sea supuestamente avalada por una ilegítima Sala de lo Constitucional y un Tribunal Supremo Electoral ausente, instituciones dobladas al gobierno de turno. Aun si toda la población salvadoreña aclamara una reelección, en un gobierno de leyes y en un gobierno de la actual Constitución de la república, la reelección presidencial sigue estando prohibida].<sup>27</sup>

Termino renovando mi fe en el imperio del derecho, no sólo por razones axiológicas, sino por motivos prácticos: sin un orden justo, libre y ordenado, es imposible el desarrollo de El Salvador.

---

<sup>26</sup> [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].

<sup>27</sup> [Adición de Erika Saldaña Rodríguez, N. del E.].