

IV

Diferencia entre la “Reelección Presidencial” y la “Reelección Parlamentaria”	39
A. Planteamiento del Problema	39
B. Función Ejecutiva y Función Legislativa	39
C. Funciones Ejecutivas Extraordinarias en el estado de sitio	41
D. La Reelección Parlamentaria y la Democracia	43

IV

DIFERENCIA ENTRE LA “REELECCIÓN PRESIDENCIAL” Y LA “REELECCIÓN PARLAMENTARIA”

A. *Planteamiento del problema*

Si como se ha visto anteriormente, las constituciones de las Repúblicas Americanas, con sólo dos excepciones, prohíben la “reelección presidencial indefinida” por ser incompatible con los principios y atributos de la democracia representativa y consagran la renovación periódica del Presidente de la República como *conditio sine qua non* del régimen democrático representativo, es necesario establecer una diferencia entre la *reelección presidencial* y la *reelección parlamentaria*.

El problema, entonces, se plantea así: ¿tiende la reelección de parlamentarios a desvirtuar el canon constitucional que prohíbe en forma absoluta la no reelección indefinida de los titulares de la rama ejecutiva? Si la no reelección presidencial indefinida es uno de los principios y atributos del sistema democrático y representativo de las Repúblicas Americanas ¿hasta qué punto podría ser considerada la reelección de los miembros del Órgano Legislativo como una derogación de tal principio? O si por el contrario ¿es la reelección indefinida de diputados y senadores uno de los atributos de la llamada soberanía popular o autodeterminación interna?

B. *Función ejecutiva y función legislativa*

Primero es necesario hacer una distinción entre la *función ejecutiva* y la *función legislativa*. Si bien tales funciones, lo mismo que la *función judicial* constituyen los elementos de la teoría tripartita del poder, no puede, sin embargo, haber entre ellas fusión o subordinación, a riesgo de desnaturalizar el trípode del sistema democrático y representativo.

Tal como lo establece el artículo 55 de la *Constitución de la República de Colombia*, “son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional”. En consecuencia, “el Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones

separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado". Al Congreso corresponde hacer las leyes; al Gobierno, dirigir la administración pública, y a los jueces impartir la justicia.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 indica que "el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial", pero, "*no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión*, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29..."

Si al Congreso, pues, corresponde hacer las leyes y no gobernar, como sucede en los sistemas parlamentarios, es al gobierno al que corresponde gobernar de acuerdo con esas leyes. En uso de sus atribuciones, el ejecutivo, como suprema autoridad administrativa, remueve ministros del despacho, sanciona y promulga leyes, nombra empleados, dispone de la fuerza pública, dirige las operaciones bélicas, guarda el orden público, dirige las relaciones diplomáticas y comerciales, persigue el delito, contrata empréstitos, recauda impuestos, maneja el tesoro nacional, etcétera, etcétera. Es decir, el gobierno tiene a su disposición un tremendo aparato político y una gama de recursos, cuya influencia es ostensible dentro de las distintas esferas de la actividad del Estado.

El Estado de Derecho, en consecuencia, ha establecido un sistema de controles, balanzas y contrapesos, para evitar que el poder ejecutivo, en un momento dado, pueda absorber las funciones de los demás poderes. El control de la legalidad de los actos administrativos, por lo general, está encomendado al órgano jurisdiccional. Otro de los controles a la función administrativa emana de la disposición constitucional, por ejemplo, de que "el Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un periodo de cuatro años, en la forma que determine la ley". Otro, como hemos visto, que el Presidente de la República no es reelegible indefinidamente. Y así, sucesivamente.

C. Funciones ejecutivas extraordinarias en el estado de sitio

El principio de que no pueden reunirse dos o más de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, tiene una pero peligrosa excepción: el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo para hacer frente a una emergencia nacional.

Mirkine Guetzevitch ha observado que las constituciones de las Repúblicas Americanas, salvo la de los Estados Unidos, contienen una cláusula que reviste la *dictadura legal*:²³ el estado de sitio, que ofrece “al dictador o a quienes abusan de la confianza pública para su particular beneficio, los instrumentos para cubrir los abusos con visos de legalidad”. Las facultades extraordinarias que las constituciones otorgan al poder ejecutivo, en tiempos de emergencia, por ataques externos o alteraciones internas de orden público, permiten la suspensión de las garantías individuales y de los derechos políticos; suspenden preceptos constitucionales y hasta le permiten legislar.

En suma, la práctica del estado de sitio “suspende la separación de poderes y temporalmente inviste al Poder Ejecutivo de facultades discrecionales, que de ordinario corresponden a las ramas legislativas y judicial”.²⁴ Es evidente que en tal hipótesis la función legislativa está en un plan de subordinación que, aunque sea por principio de excepción, no deja de tener repercusiones graves dentro del orden constitucional

Es evidente, por otra parte, que el gobierno, en la hipótesis del estado de sitio o de las facultades extraordinarias, no puede derogar las leyes ni los preceptos constitucionales por medio de los decretos ejecutivo-legislativos. Las facultades del gobierno se limitan a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio.

²³ Boris Mirkine Guetzevith: *Les Constitutions des Nations Américaines*. París, Delagrave, 1932.

²⁴ Estudio preliminar del estado de sitio y la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, preparado por la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento 6, OEA/Ser. LVI/II.8, 9 diciembre 1963.

Pero ¿acaso no podría reputarse como incompatible con el estado de sitio la disposición constitucional que prohíbe la reelección presidencial inmediata o la que ordena que el Presidente de la República debe ser elegido por voto directo, en caso de guerra exterior o de grave turbación del orden interno? En tal hipótesis ¿está el ejecutivo autorizado por las facultades extraordinarias para *suspender* tales preceptos, y esa suspensión, acaso no podría ser *indefinida*?

Es prudente la *Constitución de los Estados Unidos de América* al haber establecido que al Congreso le corresponde la facultad de “proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos”. En América Latina, nueve constituciones (Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) atribuyen al ejecutivo la responsabilidad principal para decretar el estado de sitio y asumir facultades extraordinarias, y sólo cinco de ellas (Bolivia, Guatemala, Haití, México y Venezuela) condicionan su continuación a la aprobación del Congreso o del Consejo de Ministros. Otras nueve constituciones (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay) atribuyen al Congreso la responsabilidad principal.²⁵

Por ello, en la citada *Declaración de Santiago de Chile* (1959), los representantes de las Repúblicas Americanas proclamaron que “*la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo y con manifiesto propósito de perpetuación [así sea en la hipótesis del estado de sitio, añadimos por nuestra parte], son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa*”.

A fin de preservar la función legislativa frente al órgano ejecutivo, en el *Proyecto de convención sobre ejercicio efectivo de la democracia representativa*, que ha sido enviado a los gobiernos americanos como *documento de trabajo*, se prevé que “en el caso de que el Poder Ejecutivo de cualquiera de las Repúblicas Americanas *disuelva ilegalmente* el Poder Legislativo, tal acto será considerado como un *golpe de Estado*, y el Consejo de la Organización de los Estados

²⁵ Véase IV. *Disposiciones de las constituciones americanas sobre el estado de sitio*, citado en el número 24.

Americanos, a solicitud de uno o más gobiernos de los Estados Miembros, se reunirá de inmediato para convocar el Órgano de Consulta".

El libertador Simón Bolívar, en su mensaje ante el Congreso de Angostura (febrero 15, 1819), dijo:

La continuación de la autoridad en un mismo individuo ha sido frecuentemente el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo, de donde se origina la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.²⁶

De lo anterior se infiere, pues, una clara diferencia entre la función ejecutiva y la función legislativa, entre las que hay separación, pero armonía. Y se infiere, también, que el ejercicio de la función ejecutiva en una misma persona sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación es incompatible con los principios y atributos del sistema democrático representativo.

D. La reelección parlamentaria y la democracia

Después de una revisión de los ordenamientos constitucionales de las Repúblicas Americanas, así como de la práctica de las mismas, se desprende que la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo (senadores, diputados o representantes) no ha sido considerada como incompatible con el ejercicio de la democracia representativa, sino, antes bien, como una consecuencia natural del principio de la soberanía popular o autodeterminación interna.

La Constitución de los Estados Unidos de América (1787), que sirvió de molde a las constituciones de las Repúblicas Americanas, permite la reelección indefinida de los miembros del Congreso (senadores y representantes). Tales constituciones, pues, con tres excepciones únicamente, permiten la

²⁶ Simón Bolívar: *Obras completas*, por Vicente Lecuna. La Habana, 1947.

reelección indefinida, considerando que es al pueblo al que le corresponde la decisión de elegir por el sufragio directo a sus representantes.

Sin embargo, cada país tiene sus sistemas propios de renovación de los miembros del Congreso. Pero éste, al fin y al cabo, es otro problema, que no corresponde analizar en este estudio. La Constitución de Bolivia prevé, por ejemplo que “la renovación de la Cámara será por tercias partes, debiendo salir por suerte un tercio en cada uno de los dos primeros bienios”. El artículo 58 de la primitiva Carta de Querétaro mandaba que la Cámara de Senadores se renovaría por mitades cada dos años. Antiguamente, la Constitución de los Estados Unidos preveía la elección de los senadores por las respectivas legislaturas de los Estados.

¿Cuáles son, pues, las excepciones, a la reelección parlamentaria indefinida, que constituye la tradición y la práctica constitucional de las Repúblicas Americanas?

Ante el Congreso de Angostura (1819), el libertador Simón Bolívar, al demandar la expedición de un código político para la Gran Colombia, presentó un interesante proyecto para organizar una república central, con libertades moderadas, ejecutivo vigoroso, y Congreso compuesto de cámara de representantes y senado vitalicio. He aquí, a continuación, lo que Bolívar dice en su exposición de motivos:

Hemos dividido, como los americanos, la representación nacional en dos Cámaras: la de Representantes y el Senado. La primera está compuesta muy sabiamente, goza de todas las atribuciones que le corresponden y no es susceptible de una reforma esencial, porque la Constitución le ha dado el origen, la forma y la facultad que requiere la voluntad del pueblo para ser legítima y completamente representado. Si el Senado, en mi concepto, en lugar de ser electivo fuese hereditario,ería, en mi concepto, la base, el lazo, el alma de nuestra República. Este cuerpo, en las tempestades políticas, pararía los rayos del gobierno y rechazaría las olas populares. Adicto al gobierno por el justo interés de su propia conservación, se opondría siempre a las invasiones que el pueblo intenta contra la jurisdicción y la autoridad de sus magistrados.

De ningún modo sería una violación de la igualdad política la creación de un Senado hereditario; no es una nobleza lo que pretendo establecer, porque como ha dicho un célebre

republicano, sería destruir a la vez la igualdad y la libertad. Es un oficio para el cual se deben preparar los candidatos, y es un oficio que exige mucho saber y los medios proporcionados para adquirir su instrucción...

Un Senado hereditario, repito, será la base fundamental del Poder Legislativo, y, por consiguiente, será la base de todo el gobierno. Igualmente, servirá de contrapeso para el gobierno y para el pueblo; será una potestad intermedia que embote los tiros que reciprocamente se lanzan estos eternos rivales. En todas las luchas, la calma de un tercero viene a ser el órgano de reconciliación.²⁷

La iniciativa de Bolívar del estado dotado con un Senado vitalicio, similar al sistema bicameral de la Gran Bretaña (Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes), para la Gran Colombia, no prosperó. Ni ha tenido seguidores en el Continente Americano, salvo el caso del Canadá, que es un sistema parlamentario inspirado en los principios del Reino Unido. El Acta de la América Británica del Norte establece que el parlamento está compuesto de dos cámaras: el Senado y la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Comunes está integrada por diputados *elegidos* en representación de las provincias y territorios, cada cinco años. La Cámara Alta está integrada por *senadores vitalicios*, los cuales, por su puesto, pueden renunciar a sus funciones.

Las otras excepciones, en lo que respecta a la trayectoria de la reelección parlamentaria indefinida, son Costa Rica, Honduras y México. La Constitución de Costa Rica estipula, en efecto, que los diputados, cuyo periodo es de *cuatro años*, *no podrán ser reelectos en forma sucesiva*. La Constitución de Honduras establece que los diputados, cuyo periodo es de *seis años*, no podrán ser reelectos. El texto primitivo de la “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917” permitía la reelección indefinida de senadores y diputados; en 1933, sin embargo, se introdujo el artículo 59 que dice que “los senadores y diputados al Congreso de la Unión *no podrán ser reelectos para el periodo inmediato*”.

Salvo, pues, excepciones de Costa Rica, Honduras y México, las demás constituciones de las Repúblicas Americanas, como son las de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile,

²⁷ *Idem.*

Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, permiten la reelección indefinida de los parlamentarios.

En suma: la reelección de los miembros del poder legislativo, por su naturaleza jurídica, así como por la práctica de los sistemas democráticos en las Repúblicas Americanas no es, en manera alguna incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, sino antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación interna. Además, no existen tendencias más o menos firmes encaminadas a restringir la reelección indefinida, pero siempre directa a través del sufragio, de los titulares del Órgano Legislativo.