

EL EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA. SISTEMA COLOMBIANO

JAVIER HENAO HIDRÓN
Profesor de la Universidad de
Antioquía, Colombia.

I. *Orígenes del presidencialismo*

A diferencia de la mayoría de los países de Europa, que influidos por Inglaterra adoptaron la forma de gobierno parlamentario, donde el ejecutivo se descompone en un jefe de Estado, más bien tradicionalista y simbólico, pero representativo de la unidad nacional, y un jefe de gobierno que realmente dirige, asociado con el gabinete ministerial, la política estatal, y en el que se configura la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento mediante la institución del voto de desconfianza o voto de censura, en la América Latina, por el contrario, fue el régimen presidencial de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, el que dejó una clara y perdurable huella en los constitucionalismos de las naciones de esta parte del mundo.

Colombia, desde luego, entre ellas. Declarada la independencia de España el 20 de julio de 1810, expidieronse las Constituciones de Cundinamarca (abril de 1811), Tunja (diciembre de 1811), Cartagena (1812), Antioquía (1812 y 1815), y Neiva y Mariquita (1815).

Desde el primer momento, la escisión ideológica y política entre centralistas y federalistas se hizo palmaria. Santa Fe, la capital, defendió con ardor la primera posición. Y la mayoría de las provincias, la segunda. De ahí, pues, en los comienzos de nuestra vida republicana, aquella diversidad de constituciones cuya vigencia resultó ciertamente fugaz, ante el sangriento proceso de la reconquista española (1816-19), clausurado por el genio militar de Simón Bolívar en las batallas del Pantano de Vargas y Boyacá.

Primera Constitución nacional fue la de 1821, cuando la Nueva Granada (denominación inicial de la república) conformó con Venezuela y Ecuador una federación, la Gran Colombia, realización parcial del sueño de Bolívar sobre integración americana, que debió disolverse en 1830 ante las actitudes divisionistas de Páez en Venezuela y de Florez en el Ecuador.

Las constituciones subsiguientes (1830, 32, 43 y en menor escala la del 53), mantuvieron el régimen unitario y la preminencia del presidente

de la República, cuyas atribuciones, empero, variaron de acuerdo con las circunstancias que dieron vida a cada una de aquellas cartas políticas.

El Estatuto de 1858 institucionalizó el sistema federal, y el de 1863 (Constitución de Rionegro) lo consagró con características desusadas, dando a los Estados-miembros de los Estados Unidos de Colombia una serie de importantísimas prerrogativas (administrativas, legislativas, judiciales, electorales e incluso militares), mientras que el gobierno central, con un presidente elegido para un breve periodo de dos años, sin derecho a reelección y sin mayor autonomía, veíase precisado, o a consultar al órgano legislativo nacional para el ejercicio de ciertas funciones (nombraimiento de secretarios de Estado, agentes diplomáticos, jefe del ejército, etcétera), o bien a permanecer impotente ante el fuerte poder institucional de los nueve Estados soberanos.

La Constitución de 1886 que, con cinco enmiendas (la última de las cuales data de 1968), rige hoy la organización y funcionamiento de la República de Colombia, terminó con el federalismo, remplazándolo por un régimen unitario conformado según el principio bipolar de la centralización política y la descentralización administrativa, e hizo nuevamente del presidente la figura central del Estado.

II. *El presidencialismo de 1886*

Periodo de seis años y elección indirecta del jefe del Estado por la asamblea electoral; facultad de nombrar y remover libremente a los ministros del despacho y a los gobernadores de los departamentos; responsabilidad política ante el Senado, previa acusación de la Cámara, restringida a actos de violencia o coacción en elecciones, entorpecimiento de la labor de las corporaciones públicas y alta traición; prerrogativa de declarar toda la República o parte de ella en estado de sitio, en los casos de guerra exterior o conmoción interior, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros; poder de iniciativa en la formación de las leyes, por medio de los ministros; y delegación transitoria de facultades legislativas en el presidente, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, conformaron el régimen presidencial del 86.

III. *La reforma de 1910*

Redujo a cuatro años el periodo del presidente, prohibió la reelección de éste para el inmediatamente siguiente e hizo directa su elección por los ciudadanos. Al mismo tiempo, amplió la responsabilidad política “por sus actos u omisiones que violen la Constitución o la ley”, normas todas que conservan su vigencia en la Constitución actual.

IV. *La reforma de 1936*

De características ideológicas —que no orgánicas o estructurales—, modificó preferentemente el título III, sobre derechos civiles y garantías sociales, sacando del marco individualista las libertades políticas. Guióse por las ideas del socialismo francés posterior a la Primera Guerra Mundial, que entre nosotros tuvo enorme influencia a través principalmente de León Duguít. Suprimió, en lo atinente al presidente, toda restricción para sus electores (hasta entonces se exigía saber leer y escribir y disponer de cierta renta o patrimonio) y reguló el moderno concepto de la intervención del Estado en la economía, campo en el cual el presidente ha venido desempeñando un papel cada vez más dinámico, orientado hoy por la planificación, la economía concertada, el pleno empleo y la política de ingresos y salarios, en los términos del actual artículo 32.

V. *La reforma de 1945*

El gobierno nacional quedó integrado, además del presidente y los ministros del despacho, por los jefes de los departamentos administrativos, funcionarios que tendrían a su cuidado, con la finalidad de otorgarles una orientación más técnica y eficaz, servicios públicos que antes pertenecían a los ministerios. La ley crearía los departamentos administrativos que fuesen necesarios. Así, en el decurso de los años, han surgido los que dirigen la Planeación, la Estadística, la Seguridad, la Aeronáutica, el Servicio Civil, etcétera.

Sus jefes no responden políticamente ante el Congreso, como ocurre con el presidente y los ministros (C. N., artículo 102-4º), sino penalmente, por infracción de la Constitución o de la ley, o por mal desempeño de sus funciones, ante la Corte Suprema de Justicia (C. N., artículo 151-2ª). Por lo demás, el Congreso podrá citarlos a rendir informes verbales sobre asuntos de su cargo, pero a través de las comisiones permanentes de las cámaras legislativas, para mantenerlos al cubierto de los debates políticos propios de las sesiones plenarias (C. N., artículo 134, inciso 3º).

Desde otro aspecto, la reforma de dicho año definió que el designado, quien remplazará al presidente en sus faltas absolutas o temporales, será elegido cada dos años por el Congreso. Desde 1910 existían dos designados, elegidos anualmente por el órgano legislativo. Y en el 86, los sustitutos del presidente eran, en su orden, el vicepresidente, elegido conjuntamente con aquél, y el designado, escogido por el Congreso.

VI. El plebiscito de 1957

En 1957 la Constitución fue reformada mediante un plebiscito, aprobado por más de cuatro millones de ciudadanos, entre los cuales se incluyeron por primera vez las mujeres, que así llegaron a la culminación de un lento proceso de conquista de sus derechos políticos, iniciado en 1936, cuando se les permitió ser nombradas (mas no elegidas popularmente) para cargos públicos.

El plebiscito institucionalizó el sistema del Frente Nacional, destinado a normativizar la responsabilidad conjunta de los partidos políticos tradicionales, liberal y conservador, en el gobierno del Estado, mediante la alternación cada cuatro años en la presidencia de la República y la paridad en los órganos ejecutivo, legislativo e incluso jurisdiccional, con la única excepción de aquellas posiciones que formaran parte de la denominada carrera administrativa, cuya organización se confiaba a la ley.

La alternación presidencial terminó en 1974, pero conforme a la enmienda del año 68 la paridad en ministerios, gobernaciones y alcaldías deberá conservarse hasta el 7 de agosto de 1978 (C. N., artículo 120-1º, parágrafo). En 1970 se hizo el “desmonte” de la paridad a nivel de consejos municipales y asambleas departamentales, y en 1974 en el Congreso en forma tal que desde entonces es posible la participación amplia de terceros partidos políticos, a cuyo amparo han surgido la Alianza Nacional Popular (ANAPO), que dirigió hasta su fallecimiento el ex presidente general Rojas Pinilla; la Democracia Cristiana, y la UNO (Unión Nacional de Oposición), coalición integrada por el partido comunista, el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR) y otros grupos, que pretenden su acceso al poder mediante métodos de organización similares a los empleados en Chile por el Frente Popular del ex presidente Allende.

El plebiscito obedeció a las circunstancias históricas del país subsiguientes a la conclusión del gobierno militar de Rojas Pinilla (que había ascendido al poder mediante el golpe de Estado del 13 de junio de 1953) y que buscaban la reapertura, a través del entendimiento de los dos partidos tradicionales, de una era de paz para los colombianos dentro del marco de la juridicidad, alterada por los acontecimientos de noviembre de 1949 que culminaron con la clausura de las corporaciones de elección popular, de una parte, y de la otra sirvieron para atizar la violencia política.

El régimen transitorio del Frente Nacional (16 años para la alternación presidencial y 20 para la paridad política) ha colocado, pues, al presidente como funcionario elegido conforme a dicho pacto, y por tanto con votos de ambos partidos, y ha limitado la facultad de nombramiento de sus agentes (ministros, jefes de departamentos administrativos, gobernadores), como consecuencia del deber de mantener inalterada la paridad entre liberales y conservadores.

VII. *La reforma de 1968 y el robustecimiento del ejecutivo*

Inspirada por el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo y con el respaldo de la coalición política del Frente Nacional, la reforma constitucional de 1968 fue aprobada por el Congreso en dos legislaturas ordinarias y por mayoría calificada de las dos terceras partes.

Objetivo medular de la misma fue la redistribución de funciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del Estado. Dar a la primera iniciativa, privativa para la expedición y reforma de las leyes de contenido económico y fiscal, y de los planes y programas de desarrollo (C. N., artículo 79); y, conforme a leyes cuadros, al estilo francés, dotar al ejecutivo de poder decisorio en materias que antes eran de competencia del Congreso, tales como la organización del crédito público, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior, la modificación del régimen de aduanas, el reconocimiento de la deuda pública y arreglo de su servicio, y la creación, supresión y fusión de empleos dentro de la estructura de la administración nacional, lo mismo que la fijación de sus dotaciones y emolumentos (C. N. artículo 120, numerales 21 y 22). Simultáneamente, convertir al Congreso en un eficaz órgano de control de la política fiscal, económica y social del gobierno nacional, reservándole, desde luego, aquellas funciones legislativas que se estima deben corresponderle en armonía con las características de un país en desarrollo.

Sobre el particular conceptuó, con anterioridad a la reforma (alocución del 30 de diciembre de 1965), el ex presidente Lleras Camargo:

Habrà que comenzar desde la redistribución de las funciones de las dos ramas del poder, hoy confundidas hasta la anarquía. No podemos engañarnos al descubrir allí el punto clave de la obsolescencia de nuestras instituciones. El equilibrio del poder y el reparto de funciones hecho en 1886 se ha venido preservando celosamente en todas las enmiendas posteriores a la Carta. Pero desde hace 35 años, es decir, desde cuando se inicia la auténtica vida moderna de Colombia, todo lo que tiene importancia para los ciudadanos, en las normas fundamentales, y desde luego en materias económicas y sociales, casi sin excepción, ha sido el producto de facultades extraordinarias otorgadas por el órgano legislativo al ejecutivo o de decretos de estado de sitio. Este solo hecho, indiscutible, acusa una falla gravísima de la norma constitucional, porque la vida y la historia no suelen ser anormales y extravagantes.

La interpretación única de este ya larguísimo episodio, es la de que la distribución de funciones entre las ramas del poder es arcaica, y que hay que hacer una nueva. Un país que sólo puede conducirse con medidas de excepción y en estado de sitio no es, necesariamente, un país inmanejable, sino la víctima de una constitución obsoleta.

Respecto de los establecimientos públicos nacionales, parte fundamental de la administración descentralizada (que conforman junto con las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta), sobre los cuales la administración central (presidente, ministros, jefes de departamentos administrativos) disponía sólo de facultades de coordinación y vigilancia, sus directores o gerentes pasaron a ser agentes directos del presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, con lo cual, evidentemente, se robusteció la intervención gubernamental en entidades hasta entonces dotadas de eficaz autonomía administrativa (C. N. artículo 120, ordinales 1º y 5º). Desafortunadamente no se hizo la salvedad, a nivel nacional ni departamental, de las universidades oficiales, establecimientos públicos que siguieron la regla general y, por lo tanto, hoy sus rectores son agentes del presidente y de los gobernadores, respectivamente (artículos 102-1º y 194-6º).

Dos materias importantes, relacionadas con los poderes del presidente, son las siguientes:

a) La intervención, como atribución constitucional propia, en el Banco de Emisión y “en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado” (C. N., artículo 120-14). Ambos asuntos, antes de la reforma, eran de regulación legal. Se presenta, entonces, una verdadera transferencia de facultades del órgano legislativo hacia el ejecutivo, que amplía la órbita de los denominados “decretos autónomos” o “reglamentos constitucionales” del presidente.

b) La posibilidad de declarar, mediante decreto, con la firma de todos sus ministros y previo concepto del consejo de Estado —no vinculante para el presidente—, el “estado de emergencia” (artículo 122), cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121 (estado de sitio), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el presidente adquiere la facultad de dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Decretos que tendrán vigencia permanente (aunque la duración del “estado de emergencia” no puede exceder de noventa días al año), a menos que el Congreso, por medio de ley, resuelva derogarlos, adicionarlos o modificarlos.

Escindiéronse así las dos situaciones de excepción dentro del ordenamiento constitucional colombiano, obedeciendo cada una a hechos claramente diferenciados: el estado de sitio (por conmoción interior o guerra exterior) y el estado de emergencia (por crisis económicas o sociales, y graves calamidades públicas).

Al mismo tiempo, el constituyente ideó el sistema del control automático por la Corte Suprema de Justicia, sobre la exequibilidad de los decretos del gobierno expedidos en virtud de los artículos 121 y 122. El gobierno, al día siguiente de dictado el respectivo decreto extraordinario, está en la obligación de remitirlo a la Corte o, de lo contrario, el alto tribunal asumirá de oficio su conocimiento. La Corte, previo estudio de la sala constitucional, integrada por magistrados especialistas en derecho público, resolverá definitivamente sobre la constitucionalidad de todos y cada uno de ellos (artículos 121 y 122, párrafo; artículo 214). Desde luego, la declaratoria de inexecutable profrendida por la Corte en pleno produce el efecto de dejar sin valor ni fuerza alguna el decreto gubernamental.

VII.1 *Las funciones fiscalizadoras del Congreso sobre la rama ejecutiva*

Se distribuyen así:

a) Vigilancia de la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y de las obras públicas, a través de la Comisión Especial Permanente o “Comisión del Plan”, integrada por senadores y representantes (artículo 80).

b) Acusación de la Cámara ante el Senado, y juzgamiento por éste, del presidente de la República, los ministros, el procurador general de la nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, cuando hubiere causas constitucionales o legales. La responsabilidad es exclusivamente política y puede concluir con sentencia del Senado que condene al acusado a la pérdida de sus derechos de ciudadanía o a la destitución del cargo. La responsabilidad penal tendrá lugar cuando el Senado declare que hay lugar para seguimiento de causa por la Corte Suprema, respecto de uno cualquiera de los expresados funcionarios (artículos 96, 97 y 102-4ª).

c) Citación por las cámaras legislativas de los ministros, y por las comisiones permanentes de éstos y los viceministros, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional, para que informen sobre asuntos de su competencia (artículos 103, inciso final y 134, inciso final).

d) Definición por ley de la manera como la Contraloría General de la República deberá ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración; elección, por la Cámara de Representantes, del contralor general para periodos de cuatro años y examen y feneamiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el contralor (artículos 59 y 102-3ª), y,

e) Si no estuviere reunido, el Congreso será convocado por el presidente en el mismo decreto en el cual declare el estado de sitio motivado por guerra exterior, o la emergencia económica (artículos 121, inciso 6º y 122, inciso 3º). En ambos casos, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio. El gobierno deberá presentarle un informe motivado sobre las causas determinantes de la situación excepcional y las medidas adoptadas.

Los decretos del estado de sitio son transitorios, es decir, rigen mientras perdure la conmoción interna o la guerra exterior. Los de emergencia económica o social, por el contrario, por la naturaleza misma de la crisis que procuran solucionar, tienen vigencia permanente, pero en cualquier tiempo puede el Congreso derogarlos, modificarlos o adicionarlos.

VIII. *Hacia la elección presidencial a doble vuelta*

Actualmente, el presidente es 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, debiendo coincidir su elección con la de miembros del Congreso (C. N., artículo 114).

Pero el gobierno nacional ha presentado al Congreso un proyecto tendiente a introducir en Colombia el sistema francés de la elección presidencial a doble vuelta. Si en la primera ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, en la segunda vuelta, quince días después, la elección se contraerá a los dos que obtuvieron mayor número de votos.

Mientras los partidos tradicionales se muestran acordes con la reforma, los de oposición han expresado su inconformidad con la misma. De manera que el éxito de la enmienda es todavía incierto, dado que dentro de los partidos tradicionales existen tendencias que pueden disentir, en un momento cualquiera, respecto de la sustitución del actual sistema electoral.

En lo que sí parece haber consenso es en regresar, para efectos de separar la elección presidencial de la del Congreso —que hoy debe celebrarse en un mismo día—, al régimen anterior a 1968, a fin de que la segunda anteceda a aquella y pueda servir de pauta a los partidos acerca de sus pretensiones en la conquista de la jefatura del Estado.

IX. *Repercusión del voto a los 18 años*

La juventud colombiana entre los 18 y los 21 años de edad tendrá derecho a ejercer la función del sufragio si el Congreso aprueba en segunda vuelta, como es de esperarse, el proyecto de acto legislativo, reformatorio de la Constitución, sobre reconocimiento de la ciudadanía a los 18 años, que recibió respaldo casi unánime en primera legislatura durante las sesiones ordinarias de 1974.

La nueva fuerza electoral, que se calcula en dos y medio millones de votantes potenciales, seguramente repercutirá de manera positiva en las costumbres políticas del país. De espectadora habitual, aquella juventud se convertirá en poder decisorio, apto para renovar las ideologías predominantes y los programas de los partidos, y para señalar con su ímpetu mejores derroteros en el proceso de transformación de las estructuras del subdesarrollo.

X. Conclusiones

En el ordenamiento constitucional colombiano es visible el predominio de la rama ejecutiva y, dentro de ella, del presidente de la República, al mismo tiempo jefe del Estado y suprema autoridad administrativa (artículo 120).

Por eso, aun cuando se conserva la tradicional división tripartita del poder público en órganos o ramas: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, con funciones separadas pero colaboración armónica para la realización de los fines del Estado (artículo 55), no cabe duda que la enmienda constitucional de 1968 se orientó hacia la mayor capacidad operativa del ejecutivo, si bien aumentó también el sistema de controles, tanto políticos (por el Congreso) como jurídicos (por la Corte).

“Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia —había dicho el entonces presidente Lleras Restrepo—. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras...” Y eso fue, justamente, lo conseguido por el constituyente colombiano, en tal forma que parece como si quisiera recordar la transformación del Estado francés, diez años antes, cuando el general De Gaulle rompió con la anarquizada IV República.

El cambio institucionalizado por el país en 1968 lo ubica dentro de la realidad latinoamericana y del tercer mundo, donde los regímenes de fuerza han surgido y seguirán surgiendo por doquier como consecuencia del debilitamiento de la autoridad, de la crisis del Estado, de la carencia de disciplina social y del anquilosamiento de los partidos políticos.