

El rompimiento del sistema de pesos y contrapesos y la concentración de poderes públicos. El caso colombiano

The Breaking of Weights and Counterweights System and the Concentration of the Public Power. The Colombian Case

José Álvarez Carrero*

Resumen

El Estado, como forma política moderna surgida en el modo de producción capitalista, puede organizarse bien bajo democracia burguesa, o bajo dictadura unipersonal, dependiendo entre otras cosas de la limitación de sus gobernantes en cuanto al ejercicio del poder. En Colombia, la Constitución de 1991, trajo un diseño institucional a fin de limitar el ejercicio de los poderes públicos y evitar que estos se concentraran en una sola persona o institución. Con la aprobación del acto legislativo 02 de 2004, se abrió la posibilidad de romper dicho equilibrio, como en efecto ha venido sucediendo desde mediados de 2006, cuando el jefe del ejecutivo es reelegido para un segundo periodo, llegando a influir en diversas instituciones estatales, en las que es necesario garantizar autonomía so pena de socavar la democracia.

* Egresado, Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
Estudiante, Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

Palabras clave:

Equilibrio de poderes, sistema de pesos y contrapesos, reelección, acto legislativo 02 de 2004, independencia institucional.

Abstract

The State, as a modern policy form emerged in the capitalist way of production, could be organized under the bourgeois democracy or the one person dictatorship, depending of the limitation of its rulers with regard to the exercise of the power. In Colombia, the Constitution of 1991 brought an institutional design in order to restrict the exercise of the public power and avoid its concentration in one person or institution. But, with the approval of the Legislative Act 02 of 2004, it was open the possibility to break that balance, as in fact it happens since 2006, when the President was reelected for a second period which has affected many institutions of the State, where it is necessary to guarantee the autonomy to preserve the democracy.

Key words:

Power balance, weights and counterweights system, reelection, Legislative Act 02 of 2004, institutional independence.

Con la aprobación del acto legislativo 02 de 2004, que abrió las puertas a la reelección presidencial, como ocurrió en el año 2006, las opiniones académicas al respecto fueron divididas, pues en tanto que unos consideraron que esto hacía más operante a la democracia –al ser el pueblo quien decidiera si un gobierno debía continuar o no– otro sector fue crítico al respecto, por considerar que ello solo llevaría a la concentración de poderes en manos de una persona, rompiéndose con ello el equilibrio establecido en la Carta Política de 1991.

Como académicos, es necesario hacer una evaluación objetiva de esta situación, a la luz de los hechos y las posibles reconfiguraciones institucionales, surgidas tras la reelección presidencial de Álvaro Uribe Vélez a fin de hacer una aproximación a los efectos de la reelección en el sistema de pesos y contrapesos, establecido en la Constitución. Ello lleva a que nos formulemos la pregunta, ¿cuáles son las implicaciones de la reelección de Álvaro Uribe en el año 2006, y qué efectos sobre el diseño constitucional del Estado ha producido dicho hecho?

Para intentar dar una respuesta a este interrogante, aquí se parte de la hipótesis de que con la aprobación del acto legislativo 02 de 2004, se abrieron las puertas para que la configuración institucional establecida en la

Constitución de 1991 perdiera su vigencia, hecho que se empieza a dar desde la mitad de 2006 cuando el actual presidente es elegido para un segundo periodo, y que se agravaría si es aprobada una segunda reelección.

Para desarrollar lo anterior es necesario mencionar primero, que la palabra dictadura, al igual que la democracia, a la vez que son términos ambiguos, son también muy relativos y no siempre antónimos, siendo solo medibles en cuanto a quien es titular del poder y en qué grado se ejerce.

Si bien la palabra dictadura es muy ambigua, y por sí sola sólo significa que “Es el ejercicio del poder absoluto y soberano”¹, y podría llegar incluso a decirse que de llegar a existir la democracia plena, sería una dictadura de todo el pueblo², lo cierto es que si se amplía el término, agregándosele la palabra “personal”, el significado se hace mas específico, sin que haya duda que cuando se ejerce el poder de dicha forma, se está desarrollando la antítesis de la democracia.

Ahora bien, ya teniendo claro que dictadura hace referencia al grado de poder que se ejerce (absoluto y soberano), que democracia se refiere a los titulares de ese poder (las mayorías), y que el concepto dictadura es opuesto al de democracia cuando aquel es ejercido por un solo hombre o por unas

¹ AUTORES VARIOS. El Pequeño Larousse Ilustrado VII edición. Agrupación internacional SA. Bogotá 2001.

² Lo que solo sería posible en una sociedad sin intereses antagónicos.

minorías, se hace ahora necesario antes de entrar a analizar el caso concreto, hacer una aproximación a qué es lo que caracteriza a una dictadura unipersonal.

Una dictadura unipersonal no se caracteriza por la forma como se llega al poder, sino por las formas en que este es ejercido desde el gobierno. Es solo en aquellos casos en los que un solo hombre o un grupo reducido de estos tiene poderes políticos ilimitados, sin que existan unos organismos verdaderamente independientes para que controlen el despotismo, y sin que el pueblo pueda ejercer dicho poder en forma autónoma, o establecer una real verificación de lo que se hace, cuando se puede decir que un Estado está cayendo en esta forma de tiranía, que es el gobierno de una sola persona o de un grupo que gira en torno a esta.

En el caso colombiano, muchos manifiestan que el gobierno no es dictatorial, en la medida que ha sido elegido por una parte mayoritaria del electorado, y que en las encuestas se revela el apoyo de un sector mayoritario del pueblo hacia este. Aun así es pertinente mencionar, que ni la forma como se llega al poder, ni el apoyo que se tenga es lo que hace que un gobierno sea considerado una dictadura unipersonal. Esta afirmación es verificable con base en algunos hechos

históricos, como el caso de Hitler, quien llegó a ser canciller alemán de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de Weimar³, o Benito Mussolini quien fue nombrado por el rey Víctor Manuel III⁴, personajes que si bien llegaron por vías legales al poder y mantuvieron un apoyo fuerte entre la población, hoy nadie se atrevería a argumentar que no son los dos casos típicos de dictaduras personalistas durante el siglo XX.

Pero, si no es la forma como se accede al poder, ni el apoyo de la población la característica principal de una dictadura personalista ¿Qué es lo que hace que un gobierno pueda ser catalogado de esa forma? Pues bien, tal denominación debe darse a aquellos gobiernos que concentran un poder excesivo e ilimitado en manos de un solo hombre, donde la influencia potencial en cuestiones políticas de quien lo ostenta, no tiene un límite real, y donde el pueblo no puede ejercer ningún control. Es decir, en una dictadura, la legalidad queda al arbitrio de los intereses de un solo sujeto, y aunque se mantenga un clima de aparente sujeción al estado de derecho, lo cierto es que este se sujeta a los intereses del gobernante, y no el gobernante a las reglas del estado de derecho.

Ahora bien, el Estado como organización política propia del modo

³ Fue la Constitución sancionada por Alemania en 1919 luego de finalizar la primera guerra mundial, en ella se estableció un sistema de gobierno parlamentario, con un presidente como jefe de Estado, quien era encargado de nombrar al canciller como jefe de gobierno. Fue con base en dicha norma superior que Paul Von Hindenburg nombró en 1933 a Adolf Hitler.

⁴ Luego de la marcha sobre Roma en octubre de 1922.

de producción capitalista, tiene unas características que lo distinguen de otras formas de organización. Pero aun así existen diferencias frente a la forma de organizar este tipo de Estado, en la medida que puede ser organizado como dictadura personalista⁵ o como democrático burgués. Las diferencias entre estas formas que toma el Estado son varias, pero las principales se darían en cuatro puntos, consistentes en que mientras en la democracia burguesa se da la existencia de partidos políticos⁶ que se disputan entre sí el poder, la sujeción del gobierno de turno a la legalidad y no a la inversa, la limitación temporal del ejercicio del gobierno, y la limitación en la concentración de poderes⁷, en las dictaduras unipersonales esto no existe.

Es precisamente frente a la limitación en cuanto a la concentración y el ejercicio de poderes, que el Estado colombiano se ha venido des-institucionalizando, al romperse el sistema de pesos y contrapesos que se estableció en la Carta política de 1991, a través de figuras como la diferencia entre las entidades encargadas de presentar las ternas, y el ente encargado de hacer la elección para altos funcionarios; la diferencia en cuanto a

la coincidencia de periodos; la autonomía institucional de organismos; la reafirmación de la separación clásica entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial; la creación de entes no sujetos a ninguna de las tres ramas; y el establecimiento de mecanismos de control.

De esa forma, una de las principales innovaciones en la Carta del 91, fue la de establecer al lado del control constitucional difuso, un tipo de control concentrado, como ya venía ocurriendo desde 1910, pero novedoso en la medida que se creó un tribunal especial para tal efecto. En ese orden de ideas se estableció la Corte Constitucional, como encargada de velar por la supremacía de la Carta Política, y para garantizar la independencia de esta, se estableció un periodo (de 8 años) dos veces mayor al de los miembros del legislativo y del ejecutivo, así como la diferencia entre las autoridades que proponen a los candidatos (una terna del presidente de la república; una terna del Consejo de Estado; y una terna de la Corte Suprema de Justicia), con las que lo eligen (el Senado de la República)⁸. De la misma forma, por vía legal se estableció que los periodos de estos magistrados no coincidirían.

⁵ Son ejemplo de esta forma de organizar al Estado, el modelo fascista italiano que va de 1922 a 1943; el modelo nacional socialista alemán, de 1933 a 1945; el modelo español, de 1939 hasta 1975; los gobiernos del cono sur durante la década del 70 etc.

⁶ Los partidos políticos son explicables en el modo de producción capitalista cuando el Estado se organiza bajo la forma democrática burguesa, en la medida que representan los intereses de una clase o de un sector de esta, y en el seno de la misma burguesía existen distintos intereses que al ser contradictorios se expresan en partidos políticos diferentes.

⁷ Estas tres características existen para garantizar una relativa igualdad a los distintos sectores de la burguesía para el acceso y ejercicio del poder.

⁸ Ver artículo 239 de la Constitución Política de Colombia.

Este diseño se estableció para garantizar que si bien el presidente podría interferir en la elección de los magistrados, máximo pudiera hacerlo en la de cuatro de ellos, con lo que no alcanzaría mayorías, y por tanto se garantizaba la independencia de este tribunal frente al ejecutivo. Veamos lo que ha pasado, desde el 2002: de la composición actual de la Corte, han sido elegidos de las ternas presentadas por el presidente, los magistrados María Victoria Calle (2009); Jorge Pretelt (2009); Mauricio Gonzales Cuervo (2009). De la misma manera, Magistrados como Nilson Pinilla, Jorge Iván Palacios (propuesto por la Corte Suprema de Justicia), Juan Carlos Henao y Gabriel Mendoza (propuestos por el Consejo de Estado), se verían carentes de independencia, toda vez que son elegidos por un Congreso de mayorías uribistas, donde los congresistas que participan en la elección, se ven fuertemente influidos por el jefe de Estado.

Es por ello que no se puede decir que exista un verdadero sistema de pesos y contrapesos entre la Corte Constitucional y el ejecutivo, pues como se ve, al menos dos tercios de los magistrados, debido al origen de su elección, no serían lo suficientemente autónomos, en una dependencia que es crucial para el mantenimiento de la democracia, ya que allí no solo se controla el límite de los legisladores al expedir las leyes, sino

también del ejecutivo cuando expide decretos con fuerza de ley⁹, o se verifica que las reformas a la Constitución, estén acordes con la Carta Política. Con ello, es posible que temas tan sensibles la constitucionalidad de una segunda reelección, sea declarada por la Corte, con lo que se ahondaría aún más el desequilibrio de poderes que hoy existe.

Por otra parte, cabe anotar que con el fin de garantizar una verdadera independencia de la rama judicial, la Carta Política de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura, como organismo encargado de administrar la rama judicial, quien entró a reemplazar en muchas funciones al Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁰, con lo cual se pretendía que dicha rama no estuviera subordinada a la ejecutiva, para garantizar una verdadera independencia de poderes.

Dentro del diseño que se estableció, se crearon dos Salas (Administrativa, compuesta de seis magistrados, y Disciplinaria, integrada por siete), y se establecieron diferencias en cuanto a la forma de nombrar los magistrados. Así, mientras en la Administrativa son nombrados directamente por las otras tres altas Cortes, en razón de dos por la Suprema, uno por la Constitucional, y tres por el Consejo de Estado. En la composición de esta Sala como se ve, no podría existir una influencia directa

⁹ Entiéndase por estos, los decretos ley expedidos bajo autorización del Congreso, o los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción.

¹⁰ El cual siguió existiendo con funciones más reducidas, hasta su desaparición al inicio del primer gobierno de Uribe, cuando se fusionó con el Ministerio del Interior, dando paso al "Ministerio del Interior y de Justicia".

del presidente de la república, aunque sí indirecta, en lo que respecta al menos al magistrado nombrado por la Corte Constitucional, pues al ser dicho tribunal influido directamente por el ejecutivo como se argumentó anteriormente, ello se extendería al magistrado nombrado por ésta, y debido a la ampliación del periodo presidencial, incluso en la elección de dos magistrados se podría ver la influencia del jefe de Estado.

Pero la situación es muy distinta en lo que tiene que ver con la Sala Disciplinaria en cuanto la independencia que se pueda tener hacia el gobierno, pues los siete magistrados de esta corporación, si bien son elegidos por el Congreso Nacional, ello se hace con base a ternas que envía exclusivamente el presidente de la república. Antes de aprobarse la reforma constitucional que permite la reelección inmediata, el ejecutivo solo podía influir máximo en la elección de cuatro magistrados, y debido a la no coincidencia de periodos en estos, se garantizaba la independencia en la medida que los nombrados desempeñarían su cargo durante el gobierno siguiente. Este fenómeno ya no es así, pues en la actualidad lo que sería el “gobierno siguiente” está encabezado por el mismo del periodo anterior, y la totalidad de magistrados de dicha sala, son puestos por la misma persona desde la casa de Nariño¹¹.

En el caso del fiscal, si bien es electo

por la Corte Suprema, ello se hace de la terna presentada por el presidente. En realidad el periodo del jefe del ente acusador, solo debería coincidir con el de su nominador por menos de la mitad del periodo de este, ya que el resto de tiempo debe coincidir con el del gobierno siguiente, para no afectar así la imparcialidad. En el caso colombiano, al existir la reelección presidencial, los dos periodos terminan coincidiendo, como es el caso del señor Mario Iguarán, quien debería haber estado solo durante la mitad del mandato de Uribe Vélez, estando el resto de tiempo como fiscal durante el periodo de otro gobierno, pero en la actualidad dadas las modificaciones institucionales, terminaron coincidiendo los dos periodos.

Con ello, como se aprecia, se puede concluir que en la actualidad la mayoría de miembros de la Corte, encargada precisamente de administrar a la rama judicial, ha quedado supeditada al ejecutivo, al igual que la mayoría de miembros de la Corte encargada de la guarda de la Constitución; hecho que de por sí solo muestra un claro rompimiento del sistema de pesos y contrapesos, con lo que la rama ejecutiva en cabeza del señor Uribe Vélez, extiende ahora su poder sobre la judicial, la cual se convierte en solo un apéndice del gobierno de turno.

Mientras tanto, en lo que tiene que ver con los organismos de control, la

¹¹ Ello se traduce en la práctica, que los siguientes magistrados hayan sido elegidos luego de ser propuestos por el señor Uribe: Pedro Alonso Sanebrío; Julia Emma Garzón; Angelino Lizcano; María M. López; Carlos Arturo Ramírez Vázquez; Ovidio Claro Polanco; Henry Villegas Oliveros.

situación no es más alentadora, pues en el caso del ministerio público¹², en lo que respecta al Procurador General de la Nación, se le fijó un periodo de cuatro años, en el cual el presidente podía influir en su nombramiento, al colocar candidato junto al de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, para la elección que hace el Senado. En un inicio, para evitar que en caso de ser electo aquel candidato propuesto por el presidente, se estableciera la no coincidencia de periodo entre el procurador y el jefe del ejecutivo, con lo que solo coincidiría año y medio el periodo del procurador que pudiera ser influencia del presidente, con el periodo de este.

Con la reelección, en la actualidad no sucede así, pues con la aprobación de dicha reforma, pueden coincidir los periodos del procurador con los del presidente durante casi seis años. En el caso actual, si bien el procurador que fue elegido, lo propuso el Consejo de Estado, este tuvo para su elección la aprobación del gobierno, existiendo entre estos una afinidad sin precedentes, ya que Ordóñez es definido como un radical religioso y extremista conservador, quien desde el primer día de su mandato anuncio que impulsaría la reforma para no investigar a Congresistas¹, lo cual impide a la Procuraduría el hacer su trabajo de forma eficaz, dejando clara la influencia

de Álvaro Uribe Vélez en este organismo de control; pues es de mencionar que sin el apoyo de éste, un Congreso que en su mayoría obedece directamente al jefe de gobierno, probablemente hubiese escogido al candidato del presidente, si quien finalmente ganó no hubiera sido del agrado de la Casa de Nariño¹³.

En el caso del otro componente del Ministerio Público, es decir la Defensoría del Pueblo, esta institución quedó desde un inicio bajo influencia directa de la Presidencia de la República, al ser el Defensor escogido por la Cámara de Representantes de la terna presentada por el jefe de Estado.

Tal diseño no se consideró en un inicio, para que el ejecutivo tuviera un influjo omnímodo sobre este ente de control, ya que el Defensor era escogido durante la segunda mitad del periodo del gobierno, con lo que en realidad la mayor parte del tiempo terminaba coincidiendo no con el de quien nominaba, sino con el del sucesor de este. Con la aprobación de la reforma constitucional que permitió la reelección inmediata, esto cambió, y hoy su periodo puede coincidir en su totalidad con el del presidente al que le debe su nombramiento.

Sumado a esto, cabe destacar el hecho de existir la reelección para este funcionario, si su nombre es de nuevo propuesto por el

¹² Compuesto, según el capítulo II del Título X de la Constitución Nacional, por la Procuraduría General de la Nación y por la Defensoría del Pueblo.

¹³ "Abrumadora mayoría en el Senado designa a Alejandro Ordoñez como nuevo Procurador". En: *El Tiempo*, sección *Nación*; 12 de diciembre del 2008, Colombia <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4718360>.

jefe de Estado, lo que hace que el Defensor pierda independencia, pues es lógico que siempre busque quedar bien con el ejecutivo, sin ser imparcial, para así poder ser candidato a reelegir.

Las dos situaciones anteriores se han dado últimamente, con el Defensor Vólman Pérez, quien elegido en el año 2004, luego de haber sido propuesto por Álvaro Uribe Vélez, todo su periodo coincidió con el de su nominador, y a pesar de ser criticado por múltiples sectores debido a su falta de imparcialidad, fue reelegido en el 2008, luego de haber sido nuevamente incluido por el mismo gobierno que lo propuso cuatro años antes.

En el caso de la Contraloría General de la República, si bien no existe una influencia directa por parte del Presidente de la República en cuanto al nombramiento del jefe de esta dependencia¹⁴, sí la existe en forma indirecta, pues al existir la reelección, va a ser escogido - en aquellos casos en los que el ejecutivo cuenta con mayorías en el parlamento- el candidato del gobierno, y al no haber cambio éste en los cuatro años siguientes, se rompe la imparcialidad al coincidir el periodo del contralor con el del presidente que influye en su elección.

Esa situación ocurrió con el actual Contralor Julio Cesar Turbay Quintero, quien fue escogido a mediados de

2006, por el nuevo Congreso. Siendo esta corporación mayoritariamente favorable al gobierno, no hay duda que Turbay solo pudo ser electo con el beneplácito de los miembros de la Casa de Nariño, y de no existir reelección, su periodo hubiese coincidido con otro gobierno distinto a aquel, pero como el presidente fue reelegido, terminaron los dos periodos coincidiendo.

En estos organismos que son claves para mantener el Estado de Derecho, ha venido creciendo el poder del señor Uribe Vélez, con lo que se ha roto el diseño constitucional trazado por el constituyente de 1991. Esto no es más que una forma de avanzar hacia la formación de un gobierno dictatorial, donde el poder político del Estado se concentra cada vez más en las manos de una sola persona, y donde pareciera que en términos weberianos fuera el carisma del caudillo la única fuente de legitimación de ese poder, pues ni siquiera la legalidad está clara en este proceso, ya que existen bastantes dudas luego de confesiones como la de la representante Yidis Medina, y la condena del senador Teodolindo Avendaño, por el delito de cohecho, en el proceso que ha originado el desequilibrio que aquí se analiza. Tampoco se puede decir que sea la tradición una fuente de legitimidad del actual régimen pues, hasta cierto punto en la historia nacional se ha tratado de preservar la democracia burguesa¹⁵, y de

¹⁴ Pues de acuerdo al artículo 267 de la Constitución Nacional, este es elegido por el Congreso en pleno de temas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

¹⁵ Aunque esta se ha limitado, como en el caso del periodo del frente nacional.

impedir dictaduras unipersonales, lo que pareciera ahora estarse abandonando.

Es de destacar que esta forma de acaparamiento del poder por el actual presidente, pasa inadvertida para la gran mayoría de la población, aun cuando no se limite a los organismos mencionados pues basta con nombrar otros, como es el caso de entes autónomos como la Comisión Nacional de Televisión, la Comisión Nacional del Servicio Civil, las CAR, y los Entes Autónomos Universitarios, organismos que de autonomía en su gran mayoría solo tienen el nombre, pues más parecen apéndices del poder ejecutivo, que en realidad organismos independientes.

Como se ve, hoy el poder presidencial, no solo ha aumentado en forma considerable, sino que ha roto el mismo diseño constitucional que se estableciera en la Carta Política de 1991. Con un sistema de gobierno en el que se acentúa el presidencialismo, no solo se rompe con el principio de limitación de poderes del Estado frente al individuo, surgido con la clara diferenciación en las tres ramas clásicas, sino que también, se presta para que se creen redes de corrupción y clientelismo a favor de quien lo detenta, así como facilita que esta persona se perpetúe en el poder, impidiendo el libre juego democrático a otras fuerzas, que no cuentan con el control omnímodo de la maquinaria estatal, o con el respaldo de esta.

Bibliografía

CARNOY, Martin. El Estado y la teoría política. Capítulo VI, Marx, Engels, el Estado. Editorial Alianza.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Leyer, 2009.

DHAL A., Robert. Análisis político moderno. Capítulo III, poder, influencia, autoridad. Barcelona, 1976.

HENAO HIDRÓN, Javier. Panorama del derecho constitucional colombiano. Bogotá: Temis, 2004.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional colombiano. Bogotá: Temis, 2004.

PÉREZ ROYO, Javier. Introducción a la teoría del Estado. Barcelona: Blume, 2002.

WEBER, Max. El político y el científico. Editorial Atalaya, 2001.

<http://www.corteconstitucional.gov.co>

<http://www.eleccionvisible.com>

<http://www.vanguardia.com>