

HERRA104

Yo demando, tú demandas, él demanda... nosotros demandamos Las demandas a la reelección

La Constituyente de 1991 prohibió la reelección de manera total y absoluta. Los argumentos presentados y acogidos por abrumadora mayoría en esa Asamblea, prueban que el acto legislativo que ahora la autoriza sustituye la Constitución en esa materia, la transforma en otra distinta de la que el constituyente diseñó.

Al término de interesantes debates que suscito el tema de la reelección, en sesión plenaria del 1 de julio del 1991, 52 constituyentes de 70 votaron afirmativamente por la prohibición de cualquier tipo de reelección presidencial. En la Comisión Tercera la propuesta había contado con 10 votos a favor y 2 abstenciones.

Nelson Socha M. Bogotá

Desde mediados del año 2003, connotados congresistas que acompañan el proyecto político del Presidente Álvaro Uribe Vélez anunciaron al país la intención de reformar la Constitución para permitir su reelección. Al iniciarse el primer periodo de la legislatura 2003-2004, el proyecto fue presentado y fue votado en forma negativa en la Comisión Primera del Senado. Desde ese momento el Gobierno inicio una campaña dentro de las Cámaras para conseguir de nuevo la radicación y aprobación de su proyecto de reelección.

Al iniciarse el segundo período de la legislatura en el mes de marzo del 2004 el proyecto fue presentado de nuevo y durante los dos periodos recibió los 8 debates reglamentarios para constituirse en reforma constitucional. En efecto el 27 de diciembre el Presidente sancionó y ordenó la publicación del Acto Legislativo 02 de 2004 que posibilita la reelección de los presidentes en Colombia y su propia reelección.

Dicho Acto Legislativo ha suscitado uno de los debates político-jurídicos más importantes en lo que lleva de vigencia la Constitución de 1991, toda vez que la reforma de un "artículo"... -llamado así por uno de los asesores presidenciales-, para permitir la reelección del presidente Uribe, ha generado una desestructuración del sistema constitucional sin precedentes en la historia de Colombia.

Notables sectores de la vida política y de la opinión han expresado su parecer en contra de la reforma por cuanto afecta el ejercicio democrático del poder en Colombia. A partir de enero del 2005 este debate se ha trasladado a la Corte Constitucional mediante la presentación de 12 demandas contra dicho Acto Legislativo, en ellas se expresan las reservas democráticas de Colombia

provenientes de diversas vertientes de la vida política, además ellas reflejan la conciencia jurídica de la nación.

Caja de Herramientas presenta de una manera panorámica los cargos de inconstitucionalidad de cada una de las demandas y expone con algún detalle contenidos de la demanda radicada el 21 de febrero por algunas figuras representativas de los partidos y fuerzas que participan del Contrato Social de 1991 expresado en la Constitución.

Contenido del acto legislativo 02 de 2004

Modificación al artículo 197 de la Constitución: El artículo 197 aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 introdujo una perentoria prohibición a la reelección en Colombia. En efecto dicho artículo establecía: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiera ejercido la Presidencia. A renglón seguido la norma constitucional establecía que esta prohibición no cobijaba al Vicepresidente si este había ejercido la Presidencia por menos de tres meses en forma continua o discontinúa.

La reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 02 de 2004 cambió esta prohibición y estableció: “Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”. Con lo cual se introdujo la reelección presidencial en Colombia de una manera amplia, tanto para la reelección inmediata, como la no inmediata, es decir, para un período posterior al siguiente del primer ejercicio de ella. Además se eliminó la prohibición para el Vicepresidente.

Se estableció en un párrafo transitorio que quienes hayan ejercido la Presidencia, o la esté ejerciendo antes de la aprobación de esta reforma constitucional, sólo podrán ser elegidos para un nuevo período presidencial, con lo cual se habilitó a los ex presidentes para aspirar una vez más a la primera magistratura y, de paso, se habilita al actual Presidente para aspirar en forma inmediata o en otro periodo diferente a éste.

Ese mismo artículo, en su versión original, establecía unas inhabilidades para presentar la candidatura cuando hubiera habido una condena a pena privativa de la libertad, o si hubiera sido objeto de la pérdida de la investidura de congresista, o si el aspirante tuviera la condición de la doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. Con la reforma para dar vía libre a la reelección tales inhabilidades se mantienen.

De la misma manera, en dicho artículo, se establecía la inhabilidad para aquellos aspirantes a la presidencia que un año antes hubieran ejercido algunos de los siguientes cargos: magistrado de las altas cortes –incluyendo el Consejo Superior de la Judicatura- miembro del Consejo Nacional Electoral, ministro del despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil,

director de departamento administrativo, gobernador de departamento, o Alcalde Mayor de Bogotá.

Con la reforma, dichas inhabilidades se mantienen para estos mismos cargos, pero se agrega la inhabilidad para los comandantes generales de las Fuerzas Militares, para el director general de la Policía Nacional, y se amplía para todos los alcaldes.

Modificación al artículo 204 de la Constitución: Este artículo, tal como fue redactado por los constituyentes del 91, de manera genérica estableció que para ser Vicepresidente se requerían las mismas calidades del Presidente de la República, al tiempo que le prohibió reelegirse como vicepresidente o presentar su candidatura a la presidencia. Tal prohibición debía entenderse en concordancia con el artículo 197 que estableció que si el ejercicio de la Presidencia por parte del Vicepresidente no sobrepasaba los 3 meses podría aspirar a ella en las elecciones.

De acuerdo con la reforma introducida en el 2004, la reelección del Vicepresidente en su mismo cargo fue autorizada sólo si integra la misma fórmula de candidato con el Presidente. También se establece que el Vicepresidente puede ser candidato presidencial si el Presidente no presenta su candidatura.

Modificación al artículo 152 de la Constitución: Este artículo se ocupa de determinar las materias que serán objeto de regulación mediante leyes estatutarias. De acuerdo con lo aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente son materias propias de estas leyes: a) los derechos y deberes fundamentales de las personas; b) la administración de justicia; c) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales; d) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; y e) estados de excepción.

La reforma que permite la reelección presidencial agrega una nueva materia que deberá ser regulada por ley estatutaria, se trata de la “igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.

Mediante un párrafo transitorio la reforma estableció unos términos y un procedimiento especial para la expedición de esta ley. El proyecto de ley debe ser presentado al Congreso antes del 1º de marzo, además tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia. La ley deberá expedirse antes del 20 de julio de 2005. También ordena que se reduzcan a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria que debe surtirse ante la Corte Constitucional. Como hecho notable, estableció una facultad extraordinaria para la expedición de dicha ley por parte del Consejo de Estado en caso de que el Congreso no lo haga o en caso de que ella sea declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Modificación al artículo 127 de la Constitución: Dicho artículo hace parte del capítulo segundo sobre la “Función Pública” dentro del título V donde se regula lo concerniente a la Estructura del Estado. Allí se desarrolla el tema de las inhabilidades de los servidores públicos para contratar con el Estado o con entidades privadas que manejen recursos de la Nación. Su texto hacía referencia a la prohibición de participar en actividades de los partidos y movimientos, y en las controversias políticas para los empleados públicos que ejercen jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, miembros de la rama judicial, electoral o de los organismos de control. Ello sin detrimento de su derecho al sufragio. Para el resto de los empleados públicos se permitía dicha participación de acuerdo con las regulaciones legales.

El artículo 127 fue modificado para permitir a los empleados con poder su participación en política. Sin embargo, la reforma mantiene la prohibición para los empleados de la rama judicial, de los órganos electorales, y se agrega la prohibición para los empleados de los organismos de seguridad. Mientras que para los miembros de la Fuerza pública se mantiene la prohibición del artículo 219 de la Constitución.

La reforma agrega un nuevo inciso para regular la participación en actividades políticas por parte del Presidente y el Vicepresidente de la República, cuando decidan ser candidatos. Se establece que dicha participación podrá ejercerse cuatro meses antes a la fecha de la elección en primera y que podrá extenderse hasta la segunda vuelta. Mediante regulación especial podrán participar antes de ese plazo en la selección de candidatos de los partidos y movimientos políticos.

El inciso final de la reforma establece para ellos la prohibición de usar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, salvo que éstos se ofrezcan en igualdad de condiciones para todos los candidatos, como los provenientes de la financiación estatal de las campañas políticas. Se exceptúan los bienes destinados al cumplimiento de sus cargos.

La reelección en la Constituyente de 1991

De acuerdo con el estudio realizado en la demanda presentada por el ex constituyente Jaime Castro, el ex candidato presidencial Juan Camilo Restrepo, el académico Pedro Medellín, y Clara Rocío Rodríguez y Fabio Velásquez, miembros de organizaciones de derechos humanos y acompañada en su elaboración por el columnista Ramiro Bejarano, el tema de la reelección reflejó un consenso nacional a favor de su prohibición.

En efecto en dicha demanda se exponen argumentos históricos tanto del siglo XIX y XX como de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente para concluir que con esta reforma se operó una sustitución de la Constitución: “Tienen tal entidad y trascendencia las sustituciones hechas en esta reforma que, también, cambia la historia constitucional de Colombia, porque reelección presidencial inmediata sólo

una Constitución Nacional la autorizó y, como dicen calificados comentaristas de la época, se hizo “por respetos particulares al Libertador”.

Entre 1830 y 1991 rigió la reelección “con intermisión”, es decir, después de que se hubiesen “evaporado los aromas del poder”. Durante este largo período se presentaron situaciones particulares. La Constitución de 1886 le permitió al Presidente titular aspirar a un nuevo mandato, siempre y cuando se retirara del cargo dieciocho meses antes de las elecciones. En 1905 se prorrogó el período del Presidente Reyes a 10 años y no logró ejercerlos porque se cayó a los cinco. En 1954 y 1957 también se reformó la Constitución con nombre propio porque se autorizó a Rojas Pinilla para ejercer la Presidencia durante algo más de nueve años. Tampoco los pudo disfrutar porque se cayó a los cuatro.

Por su parte, la Constituyente de 1991 prohibió la reelección de manera total y absoluta. Los argumentos presentados y acogidos por abrumadora mayoría en esa Asamblea prueban que el acto legislativo que ahora la autoriza sustituye la Constitución en esa materia, la transforma en otra distinta de la que el constituyente diseñó¹.

La subcomisión encargada del estudio de la Rama Ejecutiva en la Asamblea Nacional Constituyente, propuso la prohibición absoluta de la reelección y la ampliación del período presidencial a 5 años. Su mayor argumento a favor de la no reelección fue la voluntad expresada por el pueblo. Uno de los ponentes afirmó: “nosotros encontramos un gran consenso nacional, manifestado en los proyectos propuestos..., manifestado igualmente por el pueblo en el proceso de consulta que inició el gobierno a través de las mesas de trabajo (realizadas por la Campaña Viva la Ciudadanía y el Gobierno), de que el presidente de la república no debe ser reelegido en ningún caso...” (Frase entre paréntesis no hace parte del texto).

Durante los debates a que dio lugar la propuesta, los constituyentes dijeron que la reelección concentra el poder y se opone a la alternancia que caracteriza la democracia. Utilizaron la idea general de que el poder seduce y cautiva y por lo tanto conviene limitar esa tentación natural. Agregaron que en el régimen presidencial debe evitarse que “un hombre al que se le dio la preeminencia suprema... se perpetúe en el poder”. Incluso estimaron que continuar en el poder es fácil cuando la reelección es inmediata, pues se puede ejercer algún tipo de manipulación sobre la opinión y los electores. En cambio, en la diferida o mediata, no existe esa posibilidad, pues el candidato se encuentra desprovisto de poder. La diferencia entre la prolongación del poder y el regreso a él, es evidente.

Otro argumento debatido, fue el de la calidad de la gestión oficial porque el presidente - candidato, estaría más preocupado por su reelección que por gobernar y, por ello, incurriría en prácticas políticas nocivas.

¹ “La reelección en la Constituyente de 1991”, Juan Camilo Rodríguez e Isabela Restrepo - Revista Zero, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

También consideraron que la figura de la reelección presidencial personifica la política e impide la renovación. Alfonso Palacio Rudas afirmó que “la posibilidad de la reelección entorpece la vida política de los partidos, la posibilidad de la reelección coloca a quienes han ocupado el primer cargo de la nación en una posición de rectoría de sus partidos que termina por envejecerlos”. Otro ponente enfatizó: “la no reelección le va a permitir a este país romper un poco el fenómeno de la concentración del poder que tradicionalmente se da entre nosotros”².

Al término de los interesantes debates que suscito el tema, en sesión plenaria del 1 de julio del 1991, 52 constituyentes de 70 votaron afirmativamente por la prohibición de cualquier tipo de reelección presidencial. En la Comisión Tercera la propuesta había contado con 10 votos a favor y 2 abstenciones.

La Constituyente tuvo claridad sobre la importancia y trascendencia de lo que hacía con elementos de juicio suficientes que fueron producto de sus propias convicciones y de lo que el pueblo había expresado. Revisados 113 de los proyectos presentados a su consideración, 11 se ocupaban de la reelección, ocho la prohibían de manera absoluta, mientras que ninguno la pedía con carácter inmediato.

La reelección presidencial no es tema nuevo entre nosotros. Una mirada histórica muestra la oposición a la figura adoptada en la reciente reforma que autoriza la reelección. Todos los ordenamientos constitucionales que han regido en el país, con una sola excepción, expresamente la prohibieron. Las Cartas de 1830, 1832, 1843, 1853, 1863 y 1886 adoptaron períodos presidenciales distintos (2, 4, 6 y hasta 8 años). Todas negaron la posibilidad de la reelección para el período siguiente.

Además, la importancia y trascendencia del tema ha hecho que sea una decisión reservada al constituyente primario o a una asamblea constituyente, pero nunca por el constituyente secundario o derivado como lo es el Congreso de la República cuando ejerce el poder de reformar la Constitución.

La reelección inmediata indiscutiblemente transforma la Constitución actual. Es extraña, también, a nuestra tradición institucional. Solo podía ser adoptada por el pueblo como constituyente primario o por asamblea constituyente que hubiera sido convocada para que se ocupase del tema.

Cargos de la demanda

La demanda que venimos exponiendo hace una decantación del conjunto de argumentos posibles para proponer la inconstitucionalidad del Acto Legislativo que permite la reelección. En esta medida, se optó por tres tipos de argumentos:

- Primer cargo: el clásico de los vicios en el procedimiento de formación del acto legislativo.

² Sesión de la Comisión Tercera de la Constituyente del 28 de abril de 1991.

- Segundo cargo: cuestionamiento a la competencia del Congreso como constituyente secundario o derivado para expedir ciertas reformas constitucionales que la sustituyan, la subviertan o la desintegren. Se propugna por un avance y una concreción de las afirmaciones genéricas realizadas por la Corte en algunas sentencias, sobre la posibilidad de limitar los poderes del Congreso como constituyente derivado.
- Tercer cargo: Alude a la inconstitucionalidad por omisión al demostrarse la capacidad desestructurante del sistema político-constitucional que dicha reforma tiene al no abordar de una manera completa todos los aspectos involucrados con el tema de la reelección que se introdujo, por lo cual se vulneraron principios constitucionales fundamentales. Este cargo fue presentado como subsidiario al segundo cargo.

“Concepto de la violación y cargos contra el acto legislativo 02 de 2004”

La siguiente es la exposición general de los cargos que se hace en dicha demanda:

“La violación de las normas constitucionales invocadas se estructura sobre dos cargos independientes entre sí. El primero acusa el trámite dado al acto legislativo por violar los requisitos de procedimiento establecidos en el art. 375 de la Constitución, en concordancia con otras disposiciones superiores. El segundo se refiere a la violación del art. 374 y otras, normas, también de rango superior, por exceder la competencia del Congreso en calidad de constituyente derivado”.

El primer cargo tiene por objeto denunciar los vicios en el procedimiento de formación del acto legislativo, porque no se respetaron los requisitos establecidos en el título XIII de la Constitución –en concordancia con otros preceptos constitucionales como los relativos al debido proceso en las actuaciones legislativas- y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992). El segundo, en contraste, muestra claramente la trasgresión inconstitucional de los límites de la competencia establecidos en el art. 374 de la Carta, precisados por la Honorable Corte Constitucional en sentencias C-551 de 2003 y C-816 de 2004, puesto que el poder para sustituir la Constitución Política radica exclusivamente en el pueblo soberano, en calidad de constituyente primario.

La demanda incluye un cargo subsidiario para que si la Honorable Corte desestima el segundo cargo, en todo caso se declare inconstitucional el acto legislativo acusado, por violación al procedimiento de reforma constitucional derivado de la omisión en que incurrió el Congreso al no acompañar la reelección inmediata del Presidente de las modificaciones a la Carta Política necesarias para que la nueva institución resultase coherente con el bloque de constitucionalidad vigente, a efectos de salvaguardar el Estado democrático de derecho y pluralista.