

Comisión Primera de Senado decidió acumular estos proyectos por unidad de materia, en donde el suscrito fue designado como ponente único de las referidas iniciativas.

Por otra parte, el 27 de septiembre y el 1° de octubre se llevaron a cabo dos audiencias públicas para enriquecer el debate sobre el tema, las cuales cumplieron cabalmente su objetivo¹.

Finalmente, es importante señalar que la Senadora Piedad Córdoba radicó el Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2004, que pretendía instaurar el régimen semipresidencial en Colombia.

Expuestos los anteriores antecedentes procederé a desarrollar la respectiva ponencia.

• Consideraciones del ponente

Introducción

Los proyectos de ley acumulados coinciden en dos temas: que ambos pretenden sustituir el régimen presidencial por uno de corte parlamentario y que el mecanismo escogido para hacer este cambio es a través de una Asamblea Constituyente.

Se diferencian los dos proyectos en cuanto la modalidad de régimen parlamentario que propone cada uno. Así, mientras que el proyecto de la Dirección Nacional Liberal pretende sustituir el régimen vigente por uno parlamentario “puro” en el cual el jefe de gobierno es elegido por el parlamento, nosotros consideramos que dicho cambio debe hacerse por un régimen semipresidencial o semiparlamentario en el cual se debería mantener la elección directa de presidente de la República.

Las dos iniciativas coinciden en que parten de la siguiente premisa: el problema de la falta de gobernabilidad en Colombia, entendida como la capacidad de un gobierno de llevar a cabo el programa por el cual fue elegido, se debe, esencialmente, a causas inherentes al régimen presidencial². Los ex presidentes de la República que participaron en la Audiencia Pública hicieron alusión expresa a este aspecto. Así, el ex Presidente Alfonso López Michelsen señaló que “la idea del régimen parlamentario obedece a la ingobernabilidad que a su turno es la manifestación de la crisis del presidencialismo de uno a otro extremo del continente”. Por su parte, el ex Presidente Ernesto Samper expresó que “la necesidad del sistema parlamentario resulta fundamentalmente de la crisis de gobernabilidad que vive hoy no solamente Colombia sino toda América Latina”³.

De manera que a partir del marco arriba señalado se desprenden los dos objetivos principales de la presente ponencia: (1) demostrar que una modalidad de régimen parlamentario, que sería el semiparlamentario que propusimos en el Proyecto de ley 104 es el régimen de gobierno idóneo para conjurar la permanente crisis de gobernabilidad en nuestro país, y (2)

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2004 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 104 DE 2004 SENADO

por la cual se convoca a una asamblea constituyente.

Doctor:

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que me hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión, paso a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 102 de 2004, Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 104 de 2004, Senado, *por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente.*

• Antecedentes

La presente ponencia desarrolla el Proyecto de ley número 102 de 2004, Senado, presentado por los miembros de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, Senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Juan Manuel López Cabrales, Camilo Sánchez Ortega y el Representante a la Cámara Joaquín José Vives, y el Proyecto de ley número 104 de 2004, Senado, presentado por algunos Congresistas de la denominada bancada uribista, los Senadores Andrés González Díaz, Mauricio Pimiento Barrera, el suscrito ponente, así como por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Velasco Barrera y Sandra Ceballos Arévalo, *por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente.*

Se tiene entonces que los dos proyectos de ley arriba señalados convocan a una Asamblea Constituyente, pero mientras el primero es para “sustituir el régimen presidencial por un régimen parlamentario”, el segundo busca “sustituir el régimen presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario”. Como los dos proyectos tienen como mecanismo la convocatoria a una asamblea constituyente y tienen de alguna manera la introducción del tema del parlamentarismo, la Mesa Directiva de la

¹ Las citas que se hacen de las Audiencias Públicas son tomadas literalmente de las actas entregadas por la Secretaría de la Comisión Primera de Senado.

² Esta afirmación no es compartida por otros invitados a la Audiencia en referencia. Allí el doctor Jaime Castro señaló que aunque “si bien es cierto que el sistema político colombiano ha perdido gobernabilidad, ello no se debe en manera alguna a que la forma de gobierno sea presidencial y tampoco es claro que adoptando el régimen parlamentario se supere la ingobernabilidad”. La afirmación tampoco la comparte el Consejero Presidencial José Obdulio Gaviria quien dijo en la Audiencia que “la gobernabilidad en Colombia y la legitimidad del Estado colombiano no están tan colapsadas”. En similar sentido se pronunciaron los ex Constituyentes Armando Novoa García y Augusto Ramírez Ocampo, así como Pablo Molina del Partido Unidad Democrática.

³ En Latinoamérica la crisis del presidencialismo se ha hecho más evidente en los últimos años de lo que fue en todo el siglo XX. Esta situación se explica porque los regímenes latinoamericanos han tenido la dominancia de gobiernos militares durante todo el siglo XX. En efecto, de todos los países Latinoamericanos, entre 1930 y 1980 ocurrieron 277 cambios de gobierno, de los cuales el 37.5% fueron bajo golpes militares. En contraste, entre 1980 y 1990 solamente 7 de los 37 cambios de gobierno tuvieron lugar a través de intervenciones de este tipo. (SCOTT PALMER David, “Perú: Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere”. En: FARER Tom, ed., “Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas”, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 258. Citado por: VALENZUELA Arturo, “Latin America’s Interrupted Presidencies”, p. 1). Por lo tanto, el establecimiento en procesos democráticos continuos ha hecho que sea más evidente en América Latina la crisis del régimen Presidencial, la cual era entonces disimulada, paradójicamente, por su falta de democracia.

que la vía de reforma constitucional más adecuada para hacer ese cambio es la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Para lo anterior, he dividido estas consideraciones en tres partes. En la primera desarrollaré el primer objetivo. Para ello, primero haré una descripción teórica del régimen presidencial y sus efectos en Colombia y Latinoamérica. Después, explicaré la propuesta de régimen semiparlamentario señalando cómo ella contribuiría a solucionar el problema de la gobernabilidad. Por último, señalaré porque, para la tradición colombiana, prefiero el régimen semiparlamentario o semipresidencial dentro de los regímenes de gobierno de corte parlamentario.

En la segunda parte de la ponencia me referiré al tema de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Aquí trataré las consideraciones jurídicas, políticas y prácticas que me permiten afirmar que el mecanismo de reforma constitucional más adecuado para sustituir el régimen de gobierno presidencial por uno de corte parlamentario es a través de una asamblea constituyente.

Finalmente, en la tercera parte, esbozaré una serie de reflexiones que recogen lo expresado a lo largo de la presente ponencia.

Primera parte: El régimen semiparlamentario la salida para el problema de la gobernabilidad

1.1 Régimen Presidencial

En el marco institucional de los regímenes políticos, tradicionalmente se han distinguido dos formas de aglutinar las instituciones en orden al diseño de un gobierno democrático: el presidencialismo y el parlamentarismo⁴. Por esto, y para brindar una mayor claridad expositiva, a continuación expondré un cuadro en el que se observan los elementos característicos de ambos regímenes de gobierno⁵.

CUADRO 1

| Régimen Parlamentario | Régimen Presidencial |
|--|--|
| 1) El Gobierno surge de la Asamblea Legislativa (Parlamento). | 1) El Gobierno no es parte de la Asamblea Legislativa (Congreso). |
| 2) Las funciones del Ejecutivo están divididas en las del Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. | 2) Ejecutivo dual: Una misma persona, el Presidente, encarna las dignidades Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. |
| 3) El jefe del Estado elige al Jefe de Gobierno o Primer Ministro. | 3) El Presidente es elegido por el pueblo. |
| 4) El Primer Ministro designa a sus ministros. | 4) El jefe del Estado es a su vez Jefe del Ejecutivo. |
| 5) Los ministros conforman un organismo colegiado (Consejo de ministros). | 5) El Presidente nombra a sus ministros y los retira. En algunos países los nombramientos deben ser confirmados por el Congreso. |
| 6) Los ministros son parlamentarios. | 6) El mandato parlamentario es incompatible con la función ministerial. |
| 7) El Gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento. | 7) El Ejecutivo es políticamente responsable únicamente ante el electorado. |
| 8) El Gobierno es indirectamente responsable ante el electorado. | 8) El Ejecutivo es directamente responsable ante el electorado. |
| 9) El Parlamento concentra el poder dentro del sistema político. | 9) En el presidencialismo no hay un centro de poder del sistema político. Hay dualidad en la Presidencia y el Congreso. |
| 10) En un escenario parlamentario, el Gobierno y el parlamento interactúan permanentemente, bajo lo que se denomina <i>interdependencia por integración</i> ⁶ . | 10) En el presidencialismo existe una nítida división entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo ⁷ . |

Los elementos descritos tienen como consecuencia una serie de efectos en las prácticas políticas de un país, de las cuales se desprende el que haya o no una gobernabilidad democrática, transparente y

representativa. En el régimen presidencial tales prácticas pueden sistematizarse de la siguiente forma⁸: (1) mayor probabilidad de conflicto entre ambas ramas del poder público; (2) rigidez para afrontar los cambios de coyuntura política, (3) debilitamiento de los partidos políticos y (4) escaso poder moderador del Presidente en épocas de crisis. A continuación se analizará cada una de estas características, dentro de la realidad colombiana.

(1) Mayor probabilidad del conflicto entre ambas ramas del poder público.

La forma en que los gobernantes acceden al poder y la rígida separación de poderes son las características del régimen presidencial que hacen que aumente la probabilidad de conflicto entre las Ramas Ejecutiva y la Legislativa del Poder Público.

En cuanto a lo primero, como se vio en el cuadro, en el régimen presidencial la elección es dual, es decir, directa para Presidente y Congreso, las cuales pueden ser en fechas distintas. Esto conlleva a que una de las características de los regímenes presidenciales es que se presente una “competencia de legitimidades”, en tanto que cada uno puede alegar que tiene un mandato electoral que debe ser ejercido de distinta forma⁹. Por consiguiente, ningún poder es responsable ante el otro sino únicamente ante su electorado. Y precisamente como consecuencia de lo anterior, una de las características del presidencialismo es la nítida división entre los poderes legislativo y Ejecutivo¹⁰. Así las cosas, el Presidente y el Congreso pueden escoger o bien la cooperación o bien la confrontación.¹¹

En contraste, en el régimen parlamentario la situación es bastante distinta. Allí la elección es indirecta y simultánea, esto es, que el pueblo escoge directamente a los miembros del Parlamento o Congreso, para luego estos elegir al jefe de gobierno¹². Por lo tanto, el legislativo escoge al Ejecutivo¹³ y, en consecuencia, el gobierno es responsable ante el parlamento. Por ello, en lugar de haber una rígida separación de poderes se tiene, haciendo eco de lo expresado por el doctor Juan Manuel Charry en la Audiencia Pública, una “colaboración de poderes” en donde “se busca un correcto entendimiento y una canalización adecuada en la comunicación del Legislativo y Ejecutivo”¹⁴, es decir, independencia por integración.

Sobre la base de lo anterior se infiere que de la forma de atribución del poder se coligen los intereses de los gobernantes (Presidente o Congresistas) y por ende el tipo de relación que tendrán. Y es a partir de esto que se puede concluir que en los regímenes de corte parlamentario

⁴ MARTINEZ Rafael, “El semipresidencialismo: estudio comparado”, Universitat de Barcelona, Documento de Trabajo número 154, Barcelona, 1998, p. 3.

⁵ Las características de los regímenes presidencial y parlamentario son tomadas de VERNEY, D.V.: “Analysis of political systems” en ECKSTEIN, H. y APTER, D.E. (eds.): *Comparative Politics*. Nueva York, The Free Press, 1963, p.175-195. Citado por: *Ibidem*, (pies de página 9 y 10).

⁶ Noción esbozada por LOEWENSTEIN, Karl. “Teoría de la Constitución”, Barcelona: Ediciones Ariel, 1973, p. 129, a través de la cual se pretende dar a entender las relaciones gobierno-parlamento bajo una fórmula no precisamente de rígida separación de poderes. Citado por: DONAYRE MONTESINOS Christian, “Parlamentarización del presidencialismo instaurado en nuestro país y sus riesgos”, *Revista Jurídica Cajamarca*. Tomado de: <http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/Revista13/parlamentarismo.htm>.

⁷ MARTINEZ Rafael, *Op. Cit.*, p. 3.

⁸ Sistematización basada en *Ibidem*, p. 4. En ella, sin embargo, no se incluía el debilitamiento de los partidos políticos.

⁹ VALENZUELA Arturo, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁰ MARTINEZ Rafael, *Op. Cit.*, p. 3.

¹¹ VALENZUELA Arturo, *Op. Cit.*, p. 11.

¹² Para más claridad sobre este punto puede verse la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 104 de 2004, “Por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente”.

¹³ VALENZUELA Arturo, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁴ En el mismo sentido se ha referido el doctor Arturo Valenzuela, quien afirma que “los regímenes parlamentarios se basan en una lógica política que incita a la política y al consenso, dentro de un contexto de políticas coherentes (...). [Por el contrario], la lógica que subyacente en el presidencialismo es mucho más propensa al conflicto” (*Ibidem*, p. 13).

es de su naturaleza la “colaboración”, mientras que en los presidenciales es el “conflicto”.

Sin embargo, en el presidencialismo cuando las mayorías parlamentarias coinciden con el sector político del Presidente se disminuye la probabilidad de fricciones entre ambas ramas del poder público pero cuando ocurre lo contrario aumenta la probabilidad del conflicto¹⁵. De esta forma, cuando las mayorías parlamentarias coinciden con el sector político del Presidente es más probable que haya gobernabilidad, pero cuando ocurre lo contrario, se disminuye la probabilidad de tenerla. Por lo tanto, aun cuando el Presidente tenga las mayorías en el parlamento, esto no es garantía para su éxito en esa Corporación¹⁶.

Así las cosas, teniendo en cuenta que, con o sin mayorías parlamentarias, es de la naturaleza de los regímenes presidenciales el conflicto, en el régimen presidencial es bastante probable que el Ejecutivo se vea obligado buscar la gobernabilidad a través del mecanismo de la corrupción y de la compra de Congresos. Es lo que el académico Pedro Medellín llamó “governabilidad tarifada”. La diferencia entonces será de grado, de acuerdo a si se logran o no las mayorías en el Congreso.

Ahora bien, se ha considerado que los regímenes presidenciales en los que existe un sistema bipartidista no suelen haber enfrentamientos entre el poder Ejecutivo y legislativo, pues suele suceder que el sector político del Presidente tiene la mayoría en el Congreso, con lo que la probabilidad de conflicto se disminuiría, y por tanto, no se verían obligados (en menor grado) a utilizar la corrupción ni la compra de parlamentarios para obtener la gobernabilidad. Sin embargo, la experiencia colombiana y Latinoamericana demuestran que en los regímenes presidenciales con sistema bipartidista también la gobernabilidad se pone en entredicho¹⁷. Veamos.

El bipartidismo en Colombia, como lo señaló el doctor Juan Manuel Charry, era “el resorte no institucionalizado” en la relación entre el gobierno y el legislativo. No obstante lo anterior, consideró que en Colombia, a pesar de ese fuerte bipartidismo que tuvimos hasta hace 15 años, siempre hubo problemas de gobernabilidad. Así las cosas, lo que hizo la destrucción del bipartidismo fue hacer *evidentes* los problemas de gobernabilidad en Colombia, como a continuación lo demostraré.

Durante la época del Frente Nacional, desde 1968, aunque había plena gobernabilidad garantizada por el régimen de gobierno de coalición liberal-conservadora, esta se lograba mediante un mecanismo legal llamado auxilios parlamentarios que consistía en que cada congresista tenía un cupo en el presupuesto en el cual podía decidir cuáles proyectos de inversión se realizarían en su región con el presupuesto nacional. Éste procedimiento, como es sabido, era altamente inconveniente, generó una nociva opinión negativa y fue fuente de circuitos de corrupción política, por lo que la Constitución de 1991 los prohibió. Sin embargo, posteriormente se desarrollaron sistemas (se les llamó cupos parlamentarios o fondos de cofinanciación) que aunque no se llamaron “auxilios parlamentarios” buscaban esencialmente lo mismo: Que congresistas individualmente tuvieran acceso a sugerir partidas presupuestales. La otra fuente de gobernabilidad mal entendida ha sido por la vía de las cuotas de congresistas individuales en cargos del Gobierno.

El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez cerró cualquier posibilidad de establecer mecanismos de relación entre los Congresistas y el presupuesto. El resultado: a pesar de ser el Presidente más popular de la historia reciente de Colombia, de que la mayoría de los colombianos consideran que está gobernando bien y que, por si fuera poco, tiene la mayoría numérica en todas las Comisiones del Congreso, resulta que no tiene la fuerza política parlamentaria para aprobar proyectos esenciales dentro de su programa de gobierno como el proyecto de ley de inversión extranjera o tiene enormes problemas para tramitarlos, tal como está ocurriendo con el proyecto de reforma pensional o la tributaria.

Sobre la base de lo anterior, se puede concluir, en Colombia siempre hubo problemas de gobernabilidad, toda vez que ella se lograba mediante mecanismos en ese entonces legales pero inconvenientes, como los auxilios, y lo que la crisis del bipartidismo hizo fue hacer más evidentes las dificultades de gobernabilidad.

(2) Rigidez para afrontar los cambios de coyuntura política.

Otro de los problemas que se le asignan al presidencialismo es su rigidez para afrontar los cambios de coyuntura política. Así, “mientras el parlamentarismo permite respuestas institucionales flexibles en función de los cambios de coyuntura, el presidencialismo no es tan versátil debido a la rigidez del término de los mandatos”¹⁸. Este es un tema de la mayor importancia. No en vano el ex Presidente Samper señaló que el tema más importante de esta reforma es el de “las salidas institucionales para las crisis políticas”. En ese sentido también se pronunció el doctor Juan Manuel Charry cuando señaló que “la situación política colombiana ha venido demandando la flexibilidad del sistema”.

El régimen presidencial es inflexible en tanto que, como le expresó el ex Presidente Samper, “es de la esencia del presidencialismo el término del Presidente sea inmodificable y este hecho ha llevado a que los Presidentes y hablo con alguna autoridad que ustedes me reconocerán, prácticamente quedan crucificados durante todo su mandato, sin que puedan encontrar una salida institucional a las crisis políticas. Sin que puedan disolver los congresos y llamar a unas elecciones generales. Sin que puedan cambiar la convergencia de la coalición parlamentaria que lo apoya, sin que puedan ir hacia unos plebiscitos derogatorios y hacia unos plebiscitos refrendatorios”.

(3) Debilitamiento de los partidos políticos

En Colombia los partidos políticos se están acabando por dos motivos principalmente: El sistema electoral y el régimen presidencial.

En cuanto a lo primero, como bien lo expresó el ex constituyente Augusto Ramírez Ocampo, “en la Constitución del 91 cometimos muchos errores. El primero de ellos con el ánimo de institucionalizar a los partidos, y con el ánimo de acabar con un régimen sofocante bipartidista, que había hecho, yo creo, que crisis en el momento del frente nacional, abrimos la baraja y establecimos el mecanismo de que se podían matricular como partidos los que consiguieran cincuenta mil firmas (...) de tal manera que nosotros allí nos excedimos (...), me escandalizo de ver que eso produjo como resultado 74 partidos políticos”. En similar sentido se pronunció el también ex Constituyente Armando Novoa García.

Con relación a lo segundo, el testimonio de los ex Presidentes Liberales es bastante ilustrativo. El ex Presidente Samper dijo que los gobiernos se “han dedicado hacer alianzas al detal con los Congresos y con los partidos para poder sobrevivir políticamente y que han apelado a las lealtades personales de los parlamentarios llevándolos a renunciar a sus propias lealtades partidistas para forjar una suerte de coaliciones temporales y efímeras que de ninguna manera permiten que haya una especie de apoyo a un programa o a una permanencia programática, sino más bien se trata sino simple y sencillamente de coaliciones temporales que se hacen de una manera rápida para asegurar el paso de proyectos o de iniciativas.” Por su parte, el ex Presidente López señaló que “poco a poco los gobiernos se han visto obligados a recurrir el más elemental de los expedientes, es halagar a los Representantes y Senadores para conseguir el apoyo de su voto”.

De manera pues que el sistema electoral consagrado en la Constitución del 91, orientado precisamente hacia a acabar con el bipartidismo, sumado a las realidades estructurales del régimen presidencial, trajeron como consecuencia el que esté totalmente desintegrado. Esto, naturalmente, afecta negativamente la gobernabilidad, por dos razones.

¹⁵ MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p. 3.

¹⁶ VALENZUELA Arturo, Op. Cit., p. 10

¹⁷ Los cuatro países que han mantenido tanto elecciones como régimen presidencial durante la segunda mitad del siglo XX, es decir, México, Venezuela, Colombia y Costa Rica, han entrado en crisis cuando el sistema de partido único, como el caso Mexicano, o bipartidista, como en el caso colombiano y venezolano, empiezan a romperse. El caso mexicano es bastante llamativo. Aunque es tal vez el régimen Presidencial más fuerte que existe en Latinoamérica, también se esta planteando también la discusión sobre el sistema Parlamentario, por la razón simple de que el antiguo partido único dejó de tener mayoría electoral. En todas las encuestas y todos los sondeos indican que la participación política en México está repartida en partes iguales entre el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática.

¹⁸ MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p., 4.

La primera, porque con o sin régimen presidencial los partidos políticos deben ser el canal de comunicación natural entre el Ejecutivo y el Congreso. Y la segunda, porque entre más fragmentada esté la oposición y más pequeño sea el partido del Presidente en el Congreso, más grande será el desafío de articular una coalición mayoritaria¹⁹, que le permita obtener el tipo de gobernabilidad que se pretende con la presente iniciativa.

(4) Escaso poder moderador del Presidente en épocas de crisis

Tener como regla general un Congreso, que por la colisión de intereses, está en permanente conflicto con el Ejecutivo, un régimen de gobierno que no le brinda salidas institucionales que le den flexibilidad para acomodarse a las por naturaleza cambiantes circunstancias políticas y unos partidos políticos sobre los cuales le es muy difícil ser “jefe natural” (debido a la colisión de intereses) y que además no están diseñados para ser lo suficientemente fuertes como para constituirse en mayoría en el Congreso, hacen que en Colombia el Presidente de la República carezca del poder moderador necesario para tener gobernabilidad en las distintas coyunturas que se puedan presentar²⁰.

Conclusión

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto se puede concluir que el régimen presidencial en su estructura desincentiva la gobernabilidad, en tanto que (1) aumenta la probabilidad de conflicto entre la Rama Ejecutiva y Legislativa del poder público, (2) no tiene la flexibilidad institucional necesaria para adaptarse a las distintas coyunturas políticas, (3) estimula el debilitamiento de los partidos políticos y, por tanto, (4) el Jefe del Estado carece del poder moderador necesario para superar las crisis políticas. Todo lo anterior, independientemente de que haya o no bipartidismo. En síntesis, el régimen presidencial, con bipartidismo o sin él, es estructuralmente perjudicial para el logro de una gobernabilidad democrática, transparente y representativa.

1.2 Régimen Semiparlamentario

El marco expuesto en el apartado anterior nos lleva a la conclusión de que si se quiere tener una gobernabilidad transparente se debe sustituir el régimen de gobierno presidencial. Es esto lo que pretenden ambos proyectos de ley, a través de la implantación de regímenes de corte parlamentario, pero, como se mencionó, mientras el proyecto de Ley 102 de 2004 pretende implantar un régimen parlamentario, el nuestro, el 104 busca instaurar un régimen semipresidencial o semiparlamentario.

A continuación procederé a explicar por qué el régimen semiparlamentario es estructuralmente favorable para el logro de una gobernabilidad transparente.

(1) Menor probabilidad del conflicto entre ambas Ramas del Poder Público.

“En todo régimen en el que se enfrentan un Presidente y un Parlamento, elegidos uno y otro por sufragio universal, el problema esencial es el de organizar sus relaciones”²¹. Por ello, en estos casos aunque “una cierta rivalidad entre ellos es inevitable; ella no es perjudicial en sí, y el sistema reposa precisamente sobre la misma. Pero es necesario evitar que traspase ciertos límites; es preciso que los dos poderes sean puestos en condiciones de resolver sus conflictos, y de colaborar más o menos regularmente”²².

Teniendo en cuenta que en el régimen semiparlamentario que se propone, en virtud de nuestras tradiciones democráticas mantiene la elección por sufragio universal tanto de Presidente como de Congreso, es justamente esto último (condiciones para colaboración y resolución de conflictos) el principal aporte del régimen de gobierno que se propone.

En el régimen presidencial son dos los órganos políticos que intervienen en la acción política: Presidencia de la República²³ y el Congreso de la República. Por el contrario, en el régimen semiparlamentario son tres los órganos que intervienen en la acción política. Estos son: Presidencia de la República, Congreso y el Gobierno. La consagración de este nuevo órgano es el principal motivo por el cual el tránsito de un régimen presidencial a uno semiparlamentario disminuye la probabilidad de conflictos entre la Rama Ejecutiva y Legislativa del poder público.

En efecto, el objetivo principal del Gobierno es relacionar a ambas instituciones con el fin de evitar, amortiguar y, en último caso, de solventar las naturales fricciones entre ambas ramas del poder público.

El siguiente cuadro muestra los elementos que caracterizan el régimen semiparlamentario que propongo y la forma en que se constituye el Gobierno.

CUADRO 2

| Régimen semiparlamentario |
|---|
| 1. Ejecutivo dual: está dividido en: Jefe del Estado y Jefe de Gobierno |
| 2. El Jefe del Estado y el Congreso son elegidos por elección popular directa. |
| 3. El Gobierno no es parte del Congreso |
| 4. El Jefe del Estado o Presidente escoge al Jefe de Gobierno o Primer Ministro |
| 5. El Jefe de Estado es la máxima autoridad administrativa, que puede delegar funciones de gobierno en un Primer Ministro o Jefe de Gobierno, según las circunstancias políticas lo ameriten. Sin embargo, en ningún caso el Jefe de Estado puede delegar sus atribuciones en materia de: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y de la integridad territorial. |
| 6. El Primer Ministro designa a sus ministros, con lo que se conforma el Consejo de Ministros |
| 7. El Congreso debe votar favorablemente la investidura del gabinete, mediante un voto de confianza. Por lo tanto, el Gobierno es responsable políticamente ante el legislativo. |
| 8. El Jefe de Estado preside el Consejo de Ministros. |
| 9. Los ministros pueden o no ser parlamentarios |
| 10. El Jefe del Estado puede disolver el Congreso, pero este puede censurar a uno o a todos los ministros del gabinete. |
| 11. El Jefe de Estado es políticamente responsable ante el electorado |

Bajo el régimen de gobierno propuesto, si hay una mayoría clara del Presidente en el Congreso, el Jefe de Gobierno será una persona de su sector político. Pero si el Presidente no tiene una mayoría clara en el Congreso, el Jefe de Estado deberá buscar entonces un mecanismo de alianza o de coalición con otros sectores políticos para formar el Gobierno, el cual deberá ser ratificado por el Congreso. Es aquí en donde se formaliza la relación entre los partidos políticos y el Presidente de la República como Jefe de Estado y como Jefe de la Nación, la cual permite lograr, de manera transparente, la gobernabilidad.

De esta forma, se genera un sistema en el cual hay una mayor conexión entre el Ejecutivo y el Congreso. Es un sistema en el cual el Presidente no corre con todo el desgaste institucional como lo es en el sistema Presidencial, pues hay un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que desarrolla unas políticas y que las ejecuta. En cierta forma este dignatario actúa como un amortiguador de los problemas de ejecución de las políticas o de los problemas políticos de opinión pública, disminuyéndose así la probabilidad de conflicto entre ambas ramas del poder público.

(2) Flexibilidad para afrontar los cambios de coyuntura política.

El régimen semiparlamentario que se propone tiene al menos dos características que lo hacen flexible para afrontar los cambios de coyuntura política: el Gobierno y la posibilidad del Jefe de Estado de disolver el Congreso.

Con respecto a la primera, aunque el período del Presidente es fijo, el del Gobierno, como se vio, no. Éste puede ser cambiado en el momento que el Jefe del Estado, según la coyuntura política, lo considere pertinente o cuando el Congreso lo censure. Lo anterior permite que el Presidente

¹⁹ VALENZUELA Arturo, Op. Cit., p. 9.

²⁰ La falta de poder moderador ha hecho que en Latinoamérica, en no pocas ocasiones, en épocas pasadas las fuerzas armadas se han autoproclamado de tal condición. (MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p. 4).

²¹ DUVERGER, M., “Francia: Parlamento o Presidencia”. Madrid, Taurus, 1962, p. 90. Citado por: Ibidem, (pie de página 64).

²² Ibidem.

²³ Y sus correspondientes ministerios.

pueda reorganizar el Gobierno, según las circunstancias políticas, de tal forma que no pierda gobernabilidad. Esta es una salida institucional y transparente para superar crisis políticas. De esta forma, una crisis eventual de la figura presidencial no arrastraría todo el sistema como sí lo ocurre con el régimen Presidencial en donde una crisis de la figura presidencial acaba siendo una crisis institucional del sistema y no una crisis de la persona del Presidente.

La segunda característica consiste en la posibilidad de disolver el Congreso y llamar a elecciones generales, si las circunstancias políticas así lo demandan, con el fin de que sea el pueblo quien decida las diferencias políticas entre ambos poderes²⁴. Sin la posibilidad de poder llamar a nuevas elecciones que permitan resolver los problemas entre el Ejecutivo y el legislativo que permitan que se conformen nuevas mayorías legislativas, las relaciones entre ellas tienen una alta probabilidad de terminar en un “juego de suma cero”²⁵. Por su parte, el Congreso, como se mencionó, equilibra esta figura con la posibilidad de aprobar o censurar el Gobierno.

De este modo, el régimen semiparlamentario permite eludir los riesgos de bloqueo institucional que supondría la divergencia de la mayoría parlamentaria y presidencial, al mismo tiempo que permite un control político de la acción del Ejecutivo que evita el riesgo de un abuso del poder presidencial²⁶.

(3) Fortalecimiento de los partidos políticos

En el régimen semiparlamentario se fortalecen los partidos políticos por la misma estructura del sistema. Sin embargo, es preciso señalar que el régimen de gobierno que propongo por sí solo no consolida unos partidos políticos fuertes, sino que necesita también de reglas electorales que incentiven su fortalecimiento.

En cuanto al papel del régimen semiparlamentario en tal propósito, como se vio, y siguiendo el doctor Medellín, los regímenes de corte parlamentario modifican “los patrones de intercambio y de relación política en la medida en que obliga a que haya y se constituyan en bancadas”, por lo que “disciplinan la acción política, obligan la acción política partidista”. Es a través de los partidos en el Congreso como se conforman las alianzas y como se conforman las decisiones.

En cuanto a lo segundo, como lo señaló el doctor Charry, “es indispensable modificar el régimen electoral (pues es) una pieza clave para el funcionamiento de los partidos”. Se debe entonces, como lo señaló el doctor Tito Livio Caldas, consagrar “un sistema electoral adecuado”, dentro del que se discutan “temas como el del umbral, el de la cifra repartidora, el del voto preferente, sin los cuales no podríamos llegar a conformar unos partidos que actúen como partidos, sino simplemente como rebaños desleales al gobierno de turno”, tal como lo expresó el ex Presidente Samper.

(4) Poder moderador del Presidente en épocas de crisis

Una de las virtudes del régimen político que pongo a su consideración es que independientemente de cualquier coyuntura política, la figura presidencial mantendría las atribuciones indelegables en materia de atribuciones en materia de relaciones exteriores, defensa nacional e integridad territorial.

Lo anterior, sumado a la posibilidad institucional de conformar el Gobierno según la coyuntura política y al fortalecimiento de los partidos políticos, en donde además él pueda ser el “líder de natural” del suyo, permite que el Presidente de la República se mantenga como un Jefe del Estado con una gran capacidad para buscar acuerdos y consensos políticos en torno a los grandes temas nacionales.

Conclusión

El régimen semiparlamentario es beneficioso para el logro de una gobernabilidad democrática, transparente y representativa, en tanto que (1) disminuye la probabilidad de conflicto entre la Rama Ejecutiva y Legislativa del poder público, (2) tiene la flexibilidad institucional que se requiere para adaptarse a las distintas coyunturas políticas de un país, (3) estimula el fortalecimiento de los partidos políticos y, por ende, (4) el Jefe del Estado se reviste del poder moderador necesario para superar las crisis políticas.

1.3 Ventajas del régimen semiparlamentario sobre el presidencial

A lo largo de estas consideraciones se han esbozado las razones por las cuales el régimen semiparlamentario es una salida para superar los

problemas estructurales de gobernabilidad del régimen presidencial. En realidad, las virtudes predicadas de mi propuesta también podrían predicarse de la de los miembros de la Dirección Nacional Liberal, de modo que la Comisión podría preguntarse por qué sería mejor acogerse a un régimen semiparlamentario que a uno parlamentario “puro”. La respuesta a lo anterior se sustenta en tres razones. Una tiene que ver con la flexibilidad del régimen, otra con la mayor estabilidad que brinda y la tercera porque es más acorde a nuestras tradiciones democráticas.

El siguiente cuadro muestra las diferencias entre cada uno de los regímenes de gobierno, incluido el presidencial, en lo referente a la atribución del poder, separación de poderes y el grado de atribución de poderes del Jefe del Estado, el cual será de bastante utilidad para explicar las anteriores motivaciones.

CUADRO 3

| Criterio | R. Parlamentario | R. Presidencial | R. Semi-parlamentario |
|---|---|--|---|
| Forma de acceso al poder | Elección indirecta y simultánea. El Parlamento escoge al Jefe de Gobierno | La elección es directa para Presidente y Congreso. | La elección es directa para Presidente y Congreso. |
| Separación de poderes | Interdependencia por integración | Separación rígida de poderes | Separación rígida de poderes pero con tendencia hacia la interdependencia por integración |
| Grado de atribución de poderes del Jefe de Estado | Simbólicas | Altas | Altas o medias según la conformación de las mayorías en el Congreso |

(a) Flexibilidad del régimen

El régimen semiparlamentario puede oscilar entre ser presidencialista a parlamentarista, según el Presidente tenga o no en el Congreso mayorías afines a su sector político²⁷.

²⁴ El doctor Charry se pronunció sobre la importancia de este mecanismo de flexibilización política, citando hechos de realidad política reciente Colombiana: “En el gobierno Pastrana se habló de convocar a elecciones anticipadas del Congreso y en este Gobierno también se habló en sus inicios de la posibilidad de anticipar las elecciones de Congreso y de extender el período Presidencial. Yo creo que son muestras evidentes que nuestro régimen político necesita flexibilizarse, y justifican la adopción de reformas Constitucionales”.

²⁵ LINZ Juan, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference”. En: LINZ Juan y VALENZUELA Arturo, eds., “The Failure of Presidential Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994. Citado por: VALENZUELA Arturo, Op. Cit., p. 9.

²⁶ MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p. 35.

²⁷ Las siguientes consideraciones se fundamentan en lo expresado por MARTINEZ Rafael, Op. Cit., pp. 28-29. Asimismo, el ex Presidente Samper también se refirió a este asunto, en los siguientes términos:

“(…) o bien [la reforma] podría hacerse y esta es mi opinión, manteniendo una Presidencia o un Presidente elegido de una manera directa de forma democrática y directa con estas funciones de Estado y entregándole al Presidente de la República la capacidad para que sea él el que someta al primer Ministro a consideración del Congreso para que el Congreso lo avale o lo rechace. De esta manera se conseguiría como la Quinta República Francesa un sistema que puede ser virtualmente Parlamentarista o Presidencialista. Si el Congreso tiene mayorías que coinciden con las del Presidente de la República se establece un régimen Presidencialista en la medida en que la persona que designe el Presidente es escogida por el Congreso como su primer Ministro. Si el Congreso no tiene las mayorías, no coinciden las mayorías del Presidente con las del Congreso habrá entonces un sistema parlamentarista en el cual se pacta una cohabitación entre el Presidente y el Congreso que evita los choques de trenes institucionales que son unas de las razones fundamentales para proponer un avance hacia el Parlamentarismo.”

En el primer caso el presidente “*reina y gobierna*”²⁸ pues tendría en la práctica las dignidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Por lo tanto, en este escenario se estaría frente a un régimen semiparlamentario “presidencial”²⁹. Me parece que tendría mucho más sentido que un gobierno no tuviera ninguna traba en el Congreso para llevar adelante su programa, lo cual se lo permitió el pueblo al depositar la mayoría de los votos en él.

En el segundo caso, la influencia del Presidente podría quedar disminuida hasta quedar recluido en sus prerrogativas constitucionales, es decir, según lo que propongo, a que su ámbito de acción se limite a los temas de Estado: Relaciones exteriores, defensa nacional e integridad territorial. En este caso se estaría frente a un régimen semiparlamentario “parlamentarista”.³⁰

(b) Mayor estabilidad

El período fijo del Presidente de la República y la posibilidad institucional de que este pueda adaptar el Gobierno permite que, pase lo que pase, los temas de Estado tengan, al menos, una estabilidad igual al período del primer mandatario.

(c) Más acorde con nuestras tradiciones democráticas

“Sartori propone para Latinoamérica un sistema que, en principio, no sea ni presidencialista ni parlamentarista en sus formas puras, siendo cada país, en función de sus propias características el que se incline hacia una u otra forma de gobierno”³¹.

Colombia tiene una enorme tradición en materia de elecciones de Presidente de la República, prácticamente sin interrupción alguna, lo cual sin lugar a dudas es prueba de una enorme vocación democrática. De manera que es parte de nuestra tradición elegir Jefes de Estado fuertes por votación popular³².

Por otra parte, el objetivo de este proyecto de ley implantar un régimen de gobierno que estructuralmente sea más propenso hacia la gobernabilidad. La separación de las atribuciones de Estado y de Gobierno se hace en aras de la flexibilidad política que se requiere para una gobernabilidad transparente. De manera que a partir de lo anterior se desprenden las tres razones por las que a partir de nuestras tradiciones prefiero el régimen semiparlamentario o semipresidencial sobre el parlamentario puro.

La primera razón es que el régimen de gobierno propuesto, al permitir la elección directa de un Jefe del Estado con amplios poderes que a su vez tenga que nombrar un Primer Ministro para conformar el Gobierno, combina un liderazgo fuerte y estable, con un control político igualmente fuerte.

La segunda razón es porque estimula simultáneamente el papel del Congreso y del Ejecutivo dual, en tanto que ambos poderes provienen directamente del pueblo³³.

Y la tercera razón porque es consistente con nuestras tradiciones democráticas en cuanto a elección directa de Presidente y Congreso.

Segunda Parte: Asamblea Constituyente, Seguridad y Legitimidad

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 104 de 2004 señalamos unas consideraciones jurídicas y unas consideraciones políticas, por las cuales habíamos decidido proponer cambiar el régimen presidencial a través de una asamblea constituyente y no por medio de un referendo o de la vía congresional. En esta ponencia haré referencia también a algunas consideraciones de orden práctico que se deben tener en cuenta.

2.1 Consideraciones jurídicas

Se dijo en la exposición de motivos que para determinar el mecanismo jurídico idóneo para reformar la Constitución nos apoyábamos principalmente en la Sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional³⁴, providencia que revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 por la cual se convocaba a un referendo.

Señalamos que en esa sentencia la Corte hizo la distinción entre los conceptos de *modificación* y *sustitución* de la Constitución. De este modo, la Corte determinó que las *modificaciones* son reformas a la Constitución del constituyente derivado que no implican cambios en los “principios fundamentales” de la Carta consagrados por el constituyente primario, mientras que las *sustituciones* son, por el contrario, cambios fundamentales en tales principios llevados a cabo también por el constituyente derivado. Así las cosas, una *modificación* es constitucional pero una *sustitución* no, por lo que la Corte manifestó su intención de que las reformas de tal profundidad se hagan recurriendo al constituyente primario, a través de una Asamblea Constituyente, mecanismo consagrado en los artículos 374 y 376 de la Constitución vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de la presente ponencia el problema jurídico sería determinar si las reformas constitucionales que se requieren para cambiar de un régimen presidencial a uno de corte parlamentario implicarían cambios en los mencionados principios fundamentales de la Carta. En otras palabras, si tramitar la reforma constitucional vía acto legislativo sería una *sustitución* o una *modificación* de la Constitución.

Dar respuesta a este interrogante es bastante difícil pues aunque la Sentencia C-551 de 2003 señaló de manera expresa que un cambio en la

²⁸ DUHAMEL, Oliver, “El constitucionalismo contra la violencia: Colombia” en *Droit constitutionnel et politique*. París, Seuil, 1994, p. 558. Citado por: MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p. 28.

²⁹ Sin perjuicio de que las mayorías se logren con el apoyo de otras fuerzas políticas o que, si las circunstancias así lo obligan, el Jefe del Estado pueda concertar el Gobierno de acuerdo a eventuales nuevas realidades políticas. Naturalmente, todo lo anterior disminuirá la influencia del primer mandatario.

³⁰ “Francia ha vivido en dos ocasiones esta tipología de semipresidencialismo. La primera ocasión y hasta la fecha la más enconada fue durante el período 1986-1988 con F. Mitterrand al frente de la presidencia de la República y con J. Chirac como primer ministro apoyado por un Parlamento con mayoría absoluta de la coalición RPR-UDF. El segundo período comprendió los años 1993-1995, de nuevo con Mitterrand al frente de la República y con un Parlamento también con mayoría de RPR-UDF; pero la figura del primer ministro fue ejercida por un mucho más conciliador E. Balladur. Actualmente, y desde este año, Francia vive su tercer período de semipresidencialismo de coexistencia con Chirac en la presidencia y Jospin como primer ministro respaldado por una mayoría parlamentaria del PS-PCF y ecologistas”. (MARTINEZ Rafael, Op. Cit., p. 29).

³¹ SARTORI, G.: “Li riforme istituzionali tra buone e cattive” *Rivista Italiana di Scienza Politica*, número 3/1991, p.p.75-407. En idéntico sentido se pronuncia Serraferrero al entender que, en América Latina, es posible avanzar sobre la vía del presidencialismo introduciendo mejoras a través de las críticas formuladas por Linz y Lijphart, provocando, no un sistema mixto, sino una moderación del presidencialismo. SERRAFERRO, M.D.: “Instituciones políticas en América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos”, *Sistema*, número 122, p.p.83-99. Citado por: *Ibidem*, (pie de página 18).

³² En este sentido también son pertinentes las reflexiones hechas por el doctor Carlos Alonso Latorre Pineda del Frente Común por la Defensa de la Educación y por el doctor Carlos Alfonso Arenas del Movimiento Si Colombia en la Audiencia Pública del 1 de Octubre. En cuanto al doctor Latorre, él planteó el siguiente interrogante: “¿será que el país está dispuesto a aceptar que el Congreso se convierta en la principal fuente del país? ¿Estamos dispuestos a renunciar a elegir al Presidente y entregar su designación al Congreso? Por su parte, el doctor Arenas señaló la ventaja del régimen semipresidencial o semiparlamentario frente al régimen propiamente parlamentario la ventaja política del origen democrático del poder ejecutivo, en contraposición a modalidades de elección indirecta o de estirpe monárquica del régimen parlamentario. Por las mismas razones, comunes en toda Latinoamérica, el doctor Valenzuela considera el régimen semipresidencial o semi-parlamentario como una alternativa más realista para nuestro continente que el parlamentarismo clásico (VALENZUELA Arturo, Op. Cit., p. 14). El ex Presidente Samper y el Fiscal Gómez Méndez también se inclinan por una propuesta en la misma línea de la que se propone.

³³ MARTINEZ, Rafael, Op. Cit., p. 32.

³⁴ Dichos fundamentos jurídicos se hicieron a partir de la C-551 de 2003, los cuales se fundamentaron en la interpretación de esa sentencia hecha por el doctor Diego López Medina, la cual es tomada de: LÓPEZ MEDINA Diego, “El parlamentarismo en Colombia: ¿“Reforma” o “sustitución” “constitucional”? en: LÓPEZ MICHELSEN Alfonso, CALDAS Tito Livio, MEJÍA VERGNAUD Andrés y otros “El sistema parlamentario: el mejor gobierno para Colombia”, *Legis Editores S. A.*, Bogotá, 2004.

forma de Estado implicaría reformar los “principios fundamentales”, esta no fue clara en decir si un cambio en el régimen de gobierno lo sería también³⁵. De manera que a partir de esta incertidumbre, dos interpretaciones jurídicas pueden hacerse de dicha sentencia, sobre la base de las cuales se debe decidir el camino, desde el punto de vista jurídico, más aconsejable para hacer la reforma.

La primera interpretación sería la de considerar que un cambio en el régimen de gobierno a través de un acto legislativo implicaría una *sustitución* de la Carta. En este caso la única vía posible para hacer la reforma sería a través de una asamblea constituyente. Esta es la ruta que recomiendan varios de los invitados a la Audiencia Pública del 27 de Septiembre y la que los autores de los proyectos unificados acogimos, teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas de uno de los expositores, el doctor Diego López³⁶.

La segunda interpretación es la que en la Audiencia Pública el doctor Charry sugirió se acoja, cuando dijo que “el cambio del sistema parlamentario incluso, en su concepción más amplia sea incluyendo el sistema electoral y el sistema de partidos podría hacerse muy bien por la vía del Congreso o del Acto Legislativo, (toda vez que) no estaríamos en presencia de los límites implícitos de reforma a la Constitución que pudo haberse mencionado en la sentencia de la Corte Constitucional.” En ese sentido el doctor Charry también dijo que le preocupaba “que se esté tomando el antecedente de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de entender que el régimen parlamentario hace parte del bloque de constitucionalidad o de una parte intangible de la Constitución Colombiana”. Agregó que “si esa tesis hace carrera vamos a llegar a inflexibilidades en las cuales ya ha habido antecedentes en nuestra historia constitucional que nos llevan a rupturas institucionales para poder cambiar la Constitución”. Por lo tanto, si se tomara la interpretación del profesor Charry, la reforma que se propone en los dos proyectos acumulados sería jurídicamente viables por cualquiera de los medios señalados en el artículo 374 de la Constitución, es decir, vía congreso, referendo o Asamblea Constituyente.

Nosotros acogemos la tesis del doctor Charry, en virtud de los argumentos por él planteados, razón por lo cual, desde el punto de vista jurídico, no veríamos inconveniente alguno para que la presente reforma a través de un acto legislativo³⁷. Sin embargo, las consideraciones políticas que a continuación se esbozarán hacen que no consideremos a la vía congresional como un medio de reforma constitucional recomendable para el reemplazar el régimen de gobierno vigente.

2.2 Consideraciones políticas

Con relación al tema político parece haber más consenso que frente al tema jurídico. Sobre el particular ratificamos lo señalado en nuestra exposición de motivos: “la única vía que confiere la suficiente legitimidad y debate público para llevar a cabo esta radical transformación” es la Asamblea Constituyente. El doctor Medellín Torres se pronunció en similar sentido, cuando dijo que “desde el punto de vista de la legitimidad, y de la fortaleza que tiene que tener un tipo de tránsito de esos, nosotros creemos que el camino de la Asamblea Constituyente es un camino válido”.

Y es que como lo señaló el ex Presidente Samper, “más importante que si se escoge un sistema u otro es cómo se escoge, porque las experiencias latinoamericanas de la forma cómo se ha ido hacia un parlamentarismo, o hacia un presidencialismo han sido traumáticas que los efectos mismos del sistema que se escoge”.

2.3 Consideraciones prácticas

El Consejero Presidencial José Obdulio Gaviria, hizo en la Audiencia Pública la siguiente observación de orden práctico que no debe pasarse por alto: “yo no sé si algunos expertos constitucionalistas que están acá contradirían esa lectura que yo hago pero esa lectura supondría entonces que si nuestro censo electoral al menos el que se estableció para el referendo es de 25.059.000 votos requeriría más o menos 8 millones 300 mil votos afirmativos para su convocatoria y si como en Colombia ocurre el voto que se deposite sin marcar, no es voto ni afirmativo ni negativo, no existe y si además tenemos un censo inflado y además tenemos las dificultades grandes en todo lo que es llevar al pueblo el debate mismo

para que haya una comprensión que le permita entusiasmarse por la votación, me parece que ese esfuerzo sería prácticamente imposible.” En similar sentido se pronunció el ex Constituyente Armando Novoa.

Evidentemente, el número de votos requerido es bastante alto, y por tanto, el desafío también. Sin embargo, considero que ello no puede ser argumento para no presentar esta esencial iniciativa para el mejoramiento de lo que el doctor Diego López llamó en la Audiencia Pública como “calidad de nuestra democracia”.

2.4 Conclusión

En suma, consideramos que jurídicamente sería procedente hacer esta reforma a través de las facultades ordinarias en materia de reformas constitucionales del Congreso, lo cual desde el punto de vista práctico también es lo más eficiente. Por lo tanto, es en virtud de las consideraciones políticas que escogemos la convocatoria a una Asamblea Constituyente para cambiar de un régimen presidencial a uno de corte parlamentario.

Tercera parte: Reflexiones Finales

- El régimen presidencial es estructuralmente perjudicial para la gobernabilidad. Por el contrario, los regímenes de gobierno de corte parlamentario la incentivan, toda vez que (1) disminuye la probabilidad de conflicto entre la Rama Ejecutiva y Legislativa del poder público, (2) tiene la flexibilidad institucional que se requiere para adaptarse a las distintas coyunturas políticas de un país, (3) estimula el fortalecimiento de los partidos políticos y, por consiguiente, (4) el Jefe del Estado se reviste del poder moderador necesario para superar las crisis políticas.

- Dentro de los regímenes de corte parlamentario el más adecuado para Colombia es el régimen semiparlamentario o semipresidencial, por las siguientes razones:

1. Es un régimen de gobierno bastante flexible en sí mismo pues, según las circunstancias políticas, puede acercarse más a uno de corte presidencial o parlamentario pero siempre tomando lo mejor de cada uno de ellos.

2. Brinda una mayor estabilidad institucional que los regímenes parlamentarios.

³⁵ Dijo la Corte en la sentencia: “Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado Social y democrático de derecho con forma republicana (C. P. Art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución del 91 fue reemplazada por otra diferente aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma”. Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003. Aparte citado por: *Ibidem*, p. 239. Al respecto, el doctor López afirmó que “la sentencia no zanja el asunto de si un cambio en el régimen de gobierno (como el que implicaría la adopción del parlamentarismo) constituye un ejemplo de sustitución constitucional. Es claro, sin embargo, que un cambio en la forma de Estado sí lo sería”. (*Ibidem*, p.244).

³⁶ Estos razonamientos no fueron expresados en la Audiencia Pública sino en una reciente publicación sobre el régimen parlamentario. Debe señalarse que, no obstante lo anterior, en el mismo escrito doctor López dijo que “el status nascendi de la doctrina de la sustitución constitucional deja enormes vacíos para los proponentes políticos de reformas constitucionales gruesas, como la que se ha hecho a favor de la implementación del parlamentarismo”, por lo que “es igualmente imposible predecir a esta altura si la Corte Constitucional exigiría una manifestación del constituyente primario para la realización de la reforma constitucional parlamentaria”, no obstante el autor considera que “el establecimiento del Parlamentarismo implicaría una ‘reforma estructural’ de la Constitución Política de 1991”. (LÓPEZ MEDINA Diego, Op. Cit., pp. 227 – 245).

³⁷ Señalábamos en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 104 de 2004 las razones por las cuales no es aconsejable acudir al mecanismo del *referendo* para el proyecto en cuestión. Se dijo entonces: “(...) podría pensarse que un referendo sería también una alternativa adecuada por la participación popular que tal mecanismo de participación requiere para su efectiva utilización. Sin embargo, a pesar del componente popular mencionado, una consulta de esa naturaleza no es viable jurídicamente a la luz de lo arriba expresado pues no es una expresión política del Constituyente Primario. Asimismo, razones de orden práctico nos desaniman a convocar de nuevo al pueblo a través de un referendo: Ya se vio en las votaciones de Octubre de 2003 que un referendo no puede ser tan complejo y con tantas disposiciones como las que se requerirían para cambiar de régimen político en Colombia”. A la luz de la tesis del doctor Charry que acogimos, el referendo sería un mecanismo de reforma constitucional también válido desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, las consideraciones prácticas siguen siendo las mismas, razón por la cual no creemos que sea una vía de reforma constitucional conveniente para sustituir el régimen de gobierno.

3. Y es mucho más acorde con nuestras tradiciones democráticas, en donde siempre que se han realizado comicios electorales se ha elegido popularmente al Jefe del Estado.

- El mecanismo de reforma a la Constitución más conveniente es a través de una Asamblea Constituyente, en tanto que es la única vía que confiere la suficiente legitimidad y debate público para llevar a cabo esta radical transformación

Por todo lo anterior, rindo ponencia favorable a los Proyectos de ley números 102 y 104 de 2004, por las cuales se convoca a una Asamblea Constituyente.

- **Justificación de las modificaciones**

Se le adiciona a la competencia de la Asamblea Constituyente la posibilidad de sustituir el régimen presidencial no solo por una semi-presidencial o semiparlamentario, sino también por uno parlamentario.

Se le eliminan al Jefe del Estado las facultades constitucionales en materia de justicia y estados de excepción.

Se modifica la expresión orden público por la de integridad territorial.

- **Proposición**

Dese primer debate a los Proyectos de ley 102 y 104 de 2004 acumulados, con el texto del pliego de modificaciones adjunto.

De los Señores Congresistas,

Rafael Pardo Rueda
Senador de la República,
Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES A LOS PROYECTOS
DE LEY 102 Y 104 DE 2004 ACUMULADOS**

por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de los artículos 374 y 376 de la Constitución Política, decida si convoca una Asamblea Constituyente para que adopte una reforma constitucional que sustituya el régimen de gobierno presidencial por uno parlamentario, semi-presidencial o semiparlamentario.

Artículo 2°. *Competencia.* La competencia de la Asamblea Constituyente será sustituir el régimen presidencial por uno parlamentario, semipresidencial o semiparlamentario, para lo cual podrá modificar los artículos relacionados con las ramas Ejecutiva y Legislativa del poder público, el sistema electoral y la organización territorial en cuanto se decida que el régimen seleccionado por la Asamblea Constituyente debe adoptarse en las entidades territoriales. Dicha competencia se ejercerá bajo los criterios contenidos en el presente articulado.

El Presidente de la República será elegido por voto directo de los ciudadanos tal como está establecido en la Constitución, será el Jefe de Estado, de Gobierno y la máxima autoridad administrativa. Podrá delegar o asignar funciones de gobierno y administrativas a un Jefe de Gobierno o Primer Ministro seleccionado por el Presidente, quien deberá recibir el voto favorable del Congreso en pleno.

El Presidente de la República presidirá el Consejo de Ministros.

Parágrafo 1°. La Asamblea Constituyente regulará lo atinente a los eventos de anticipación de elecciones de Congreso y la consiguiente responsabilidad del Primer Ministro. En ningún caso el Congreso podrá adelantar las elecciones de Presidente de la República.

Parágrafo 2°. En ningún caso serán delegables por parte del Presidente al Primer Ministro o Jefe de Gobierno las atribuciones en materia de relaciones exteriores, defensa nacional e integridad territorial.

Parágrafo 3°. La Asamblea Constituyente no podrá modificar las fechas de elección y períodos de Gobierno del Presidente de la República, Congreso de la República, Alcaldes, Gobernadores, Asambleas Departamentales, Concejos, ni ninguna otra Corporación pública, incluidas las del orden de la rama jurisdiccional.

Parágrafo 4°. La Asamblea Constituyente establecerá una carrera administrativa en la que la política partidista no intervenga y en la que el acceso y el ascenso sean por méritos en todos los niveles de la administración a excepción de los ministros y viceministros.

Artículo 3°. *Número de delegatarios.* La Asamblea Constituyente estará conformada por 35 delegatarios.

Artículo 4°. *Sistema de elección.* Los delegatarios de la Asamblea Constituyente serán elegidos en circunscripción nacional, por votación directa, de listas únicas cerradas que presenten los partidos o movimientos políticos. Se escrutará mediante el sistema de cifra repartidora a las listas que superen el cinco por ciento de la votación total para la Asamblea.

Artículo 5°. *Fecha de iniciación.* La Asamblea Constituyente se instalará con la presencia del Presidente de la República sin que esta ceremonia sea esencial para que inicie sus deliberaciones y adopte las decisiones que corresponde, dentro del mes siguiente a su elección.

Artículo 6°. *Periodo.* La Asamblea Constituyente sesionará durante tres meses.

Artículo 7°. *Lugar.* La Asamblea Constituyente sesionará en la ciudad de Bogotá.

Artículo 8°. *Régimen.* Los delegatarios a la Asamblea Constituyente tendrán el mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los Congresistas.

Artículo 9°. *Presupuesto.* El Gobierno Nacional hará los traslados presupuestales necesarios para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Artículo 10. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

Rafael Pardo Rueda,
Senador Ponente.

* * *