



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 149

Bogotá, D. C., viernes 23 de abril de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

INFORMES DE AUDIENCIAS PUBLICAS

INFORME DE LA AUDIENCIA PUBLICA

CONVOCADA POR LA COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN RELACION CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO

por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

La Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República convocó mediante Resolución número 04 del día 14 de abril de 2004 una audiencia pública para que el día martes 20 de abril, las personas naturales o jurídicas interesadas presentaran opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2004, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Dado que tal audiencia se convocó y realizó con posterioridad a la fecha en que rendimos informe de ponencia para primer debate, hemos considerado prudente y pertinente presentar a la Comisión Primera un informe sobre las intervenciones que se realizaron en la Audiencia Pública y algunas consideraciones de los suscritos ponentes frente a ellas y en relación con las conclusiones de nuestro informe radicado en días pasados, el cual aún no se ha debatido en la Comisión.

Resta advertir que en su momento nosotros rendimos informe de ponencia para primer debate el 2 de abril de 2004, dentro del plazo de diez días ordenado por la Mesa Directiva al asignarnos tal encargo en oficio del 26 de marzo del mismo año, y sin que la Mesa Directiva hubiera convocado todavía alguna audiencia pública.

Sugerimos a los honorables Senadores considerar el presente documento como un complemento al informe de ponencia que rendimos en días pasados.

1. Participantes en la audiencia

En la Secretaría de la Comisión Primera se inscribieron para intervenir 21 personas, 19 de ellas en las fechas definidas en la Resolución de convocatoria (16 y 19 de abril) y dos inscritas el 20 de abril, día en que se realizó la audiencia. Trece de estas personas entregaron documento escrito.

El día de la audiencia (20 de abril) intervinieron once personas en la Comisión. Algunos participantes formularon conceptos positivos frente a la reelección –con algunas advertencias específicas y matices diversos–, a saber: Elsa Gladys Cifuentes (ex gobernadora de Risaralda), Jesús Vallejo (ex Magistrado Corte Suprema de Justicia), Diego José Tobón

Echeverri (Secretario y Representante Legal de Nuevo Partido), Guillermo Botero Nieto (presidente de Fenalco), Luis Alejandro Motta Martínez (Federación Colombiana de ONG Ambientales), Mauricio González Cuervo (Corporación Excelencia en la Justicia) y Héctor Riveros. Otros intervinientes formularon críticas o manifestaron serias reservas frente al proyecto: Saúl Peña (representante de Sintraseguridadsocial), Clara Rocío Rodríguez (Foro Nacional por Colombia), Juan Carlos Londoño y Pedro Camargo.

La Secretaría de la Comisión Primera envió además a los ponentes algunos documentos escritos que radicaron o enviaron personas que finalmente no intervinieron en la Audiencia Pública. Tales fueron los documentos del doctor Luis Carlos SÁCHICA –con puntos favorables al proyecto–, y de los doctores Luis Eduardo Manotas, diputado del Guainía, y Fernando Salazar Riveros del Frente Social y Político, quienes no comparten la iniciativa.

En la mayoría de los documentos e intervenciones las apreciaciones frente al proyecto fueron de carácter general sobre el tema –la discusión sobre si conviene o no la reelección en el país– y no se refirieron a propuestas concretas de modificación al texto del articulado del proyecto.

Anotamos que buena parte de las críticas al proyecto planteadas durante la audiencia y en los escritos se refirieron a la gestión del presidente Álvaro Uribe y a la desaprobación que hicieron algunos intervinientes frente a su gobierno, en varios casos, con base en argumentos no demostrables empíricamente. También algunos defensores de la iniciativa hicieron alusión a los resultados positivos de la gestión del presidente, a la importancia que tendría para el país la continuidad de las políticas del actual gobierno y al gran interés ciudadano que existe hoy frente a la posibilidad de que sea reelegido el primer mandatario.

Sin embargo, varios expositores, que se pronunciaron tanto a favor como en contra del proyecto, expresaron opiniones como las siguientes:

– Una reforma tan importante no puede considerarse desde un punto de vista personal, sino desde la perspectiva más amplia de examinar si la reelección conviene al país o no. Debe entenderse que con este proyecto no se va a reelegir al presidente Uribe. De hecho, aunque hay amplio apoyo al presidente Uribe en las encuestas de hoy, esto puede cambiar hacia el futuro.

– Se debe deslindar el debate sobre reelección, del debate para hablar a favor o en contra de un candidato. Debe desligarse el debate de la reelección, de la posibilidad de prolongación del mandato del presidente Uribe.

– La evaluación del tema debe ser conceptual.

Los ponentes compartimos la apreciación de que la discusión del proyecto que nos ocupa no puede circunscribirse de forma limitada al debate sobre los resultados del gobierno actual, y por ello hemos decidido hacer referencia en este informe de la audiencia a los argumentos conceptuales, políticos y jurídicos que plantearon los expositores.

Dado que en diversos puntos las observaciones de los participantes coinciden en sus apreciaciones, hemos decidido presentar en un solo listado, un resumen de los puntos a favor o en contra del proyecto que consideramos más importantes y los más frecuentes en las distintas intervenciones, y nuestra opinión frente a ellos, así como algunas razones que nos llevan a aceptar o a cuestionar los argumentos.

2. Argumentos y opiniones a favor del proyecto

Los principales argumentos planteados que pueden entenderse como favorables al restablecimiento de la reelección en el país fueron los siguientes:

– La reelección es una conquista universal. En las democracias avanzadas la reelección tanto de parlamentarios como de gobernantes fortalece el modelo de gobierno responsable ante el pueblo.

– En una democracia moderna, inspirada por el principio de la libertad, la reelección debe convertirse en un derecho de los ciudadanos a juzgar mediante el voto, a sus gobernantes. La reelección es un espacio para que el gobernante rinda cuentas ante la ciudadanía.

– La reelección ofrece la posibilidad de concretar la responsabilidad política que en el poder Ejecutivo hoy prácticamente no existe. La mejor forma de que se concrete esa responsabilidad es que los electores definan si renuevan la confianza en el mandatario en ejercicio.

– La reelección inmediata es un paso adelante hacia la construcción de una democracia más moderna. El proyecto constituye una oportunidad para demostrar la fortaleza y madurez de la democracia.

– El electorado colombiano es cada vez más dinámico y menos sujeto a manipulaciones electorales y no debe desvirtuarse el proyecto por un temor a su capacidad de decisión.

– El pueblo está listo para el debate, existe madurez política y se elige de acuerdo con los modelos de desarrollo y los programas de gobierno.

– Lo más razonable en un régimen democrático es que el pueblo decida si quiere la reelección de un gobierno en ejercicio. La reelección restituye al pueblo la posibilidad de mantener o no en el cargo a un presidente.

– La soberanía del pueblo se concreta en poder dar un voto a favor o en contra, y sus representantes no deben restringir esa soberanía.

– La planeación del desarrollo debe hacerse en un horizonte de varios años y superando la visión inmediatista reflejada en las rupturas de planes y programas de cada gobierno de turno.

– La elección para varios periodos brinda estabilidad y continuidad a la buena gestión pública. Permite la continuidad de políticas públicas y la posibilidad de emprender proyectos de largo alcance con una visión estratégica de país.

– Varios de los milagros políticos y económicos de la segunda mitad del siglo XX estuvieron relacionados con la reelección sucesiva e inmediata de líderes como De Gaulle y Mitterrand en Francia, Adenauer y Kohl en Alemania, y González y Aznar en España.

– En virtud del principio de igualdad debería entenderse que la reelección debe cobijar a todos aquellos elegidos por el voto popular. Así, si existe la reelección para congresistas debería existir para otros que son elegidos popularmente.

– El marco de la Constitución de 1991 fortaleció la separación de poderes y en cierta forma “despresidencializó” al país, lo que también crea un escenario favorable para la reelección. Los nuevos controles constitucionales permiten aplicar la reelección sin temor a excesos.

– La reelección debe aplicarse desde ahora y no posponerse en el tiempo. Si se reconoce la capacidad del pueblo para reelegir, la posibilidad no tendría por qué aplazarse hacia futuro, sino que debe aplicarse ya en la próxima elección, pues el hecho es que se reconoce el juicio político de pueblo para decidir sobre la materia, desde ahora mismo.

– La propuesta de aprobar la reelección hacia el futuro no se acepta porque las reformas deben hacerse cuando se necesitan.

– La reelección no significa un cambio de las reglas de juego, sino una medida que hace las reglas más transparentes ya que se acaba con la

costumbre del “guiño” y se da a los ciudadanos la oportunidad de que juzguen a su gobernante. Además, en el caso del actual gobierno, no se trata de una prórroga de su período –que sí constituiría un cambio en las reglas de juego– sino de permitir al presidente en ejercicio presentar su nombre en las elecciones de 2006-2010.

– La reelección no produce un cambio de reglas en el juego político plasmadas en la estructura constitucional vigente y no afecta la democracia representativa.

– El país permite hoy la reelección de cuerpos colegiados y de gobernadores y alcaldes. En diversas reformas constitucionales se ha modificado el período de estos últimos sin que nadie haya dicho que se cambiaban las reglas de juego. Luego no se debe ver como intangible al artículo 197 de la Constitución, que además es extraño para una tradición republicana que siempre permitió la reelección presidencial.

– La reelección no puede verse como un riesgo para la oposición, pues la oposición tiene hoy garantías en el escenario político colombiano y así lo demuestran sus avances en diversas alcaldías y gobernaciones.

– Se destaca que el proyecto contempla un período prudencial para la campaña, limitándola a tres meses y que el Congreso regulará directamente medidas para asegurar igualdad electoral.

– La no reelección tuvo sentido porque evitó la sombra o la amenaza del retorno de las dictaduras personales. Pero el entorno de la regla ha cambiado.

– El tema de la reelección presidencial ha sido constante en diversos períodos de la historia política nacional. Cuando el experimento de la reelección ha fallado ello ha sucedido en tiempos de gobiernos hegemónicos, o dictaduras o interrupciones del curso constitucional. Pero ahora que la situación es distinta no tienen por qué repetirse esas fallas.

– Varios países latinoamericanos ya tienen reelección presidencial inmediata o mediata.

– En cuanto a las malas experiencias de países vecinos, no se puede desconocer que también allí se pueden encontrar numerosos casos de mandatarios no reelegidos que fueron un desastre o que se cayeron del poder.

– La reelección es una opción que hace falta en el tarjetón electoral.

– No resulta impertinente tampoco ocuparse de la reelección de otras autoridades de nivel local.

– La reelección fortalece a los partidos y al esquema de Gobierno-Oposición, ya que permite identificar claramente quiénes están o no con un gobierno.

– Un sistema democrático maduro debe permitir la reelección y los ciudadanos deben estar atentos para que los mecanismos de control funcionen bien en la democracia.

– Los canales institucionales deben estar abiertos a la cambiante opinión pública para evitar su expresión violenta.

En todo caso, varios intervinientes que apoyaron la iniciativa formularon las siguientes advertencias:

– Debe haber procedimientos para evitar abusos, que incluyen las garantías a la oposición, definir el papel político de los funcionarios públicos, y la financiación de campañas, entre otros.

– La reelección debe acompañarse de normas que garanticen la imparcialidad y la transparencia del sistema electoral así como la de los servidores públicos. También debe ir acompañada de la revisión de normas relacionadas con el ejercicio del control político.

– Deben instrumentalizarse controles y garantías para que no haya desigualdad en la competencia presidencial y para evitar que se utilice electoralmente el aparato del Estado.

– El sistema electoral debe garantizar la existencia de una libre competencia electoral, de igualdad de condiciones entre competidores y de acceso a la información.

– En todo caso, el sistema de controles de la Constitución no puede debilitarse o afectarse con la reelección. No podría aceptarse que en forma simultánea a la reforma de la reelección, se tramiten en el Congreso proyectos para debilitar a la Rama Judicial, por ejemplo.

Algunos expositores se manifestaron de acuerdo en que no conviene la prórroga del mandato del presidente en ejercicio ni la propuesta de algunos de establecer un régimen parlamentario.

Frente a los distintos argumentos aquí expuestos los ponentes formulamos las siguientes consideraciones:

– La gran mayoría de este primer grupo de opiniones de los participantes en la audiencia coinciden con los argumentos que expusimos en nuestro informe de ponencia al apoyar y proponer a la Comisión la aprobación del proyecto de acto legislativo que nos ocupa. En estos planteamientos ciudadanos se reflejan nuestra convicción frente a la reelección como factor de ampliación del espectro democrático y del derecho a elegir, como medio de realización de la responsabilidad política de los elegidos, como garantía de continuidad de políticas y planes de acción. Coincidimos con los expositores en que la reelección es una prueba para la madurez de los ciudadanos colombianos que hoy pueden reelegir a varios servidores en otros cargos públicos.

– También compartimos con quienes hicieron algún análisis histórico o comparado sus apreciaciones frente a la realidad de que la reelección fue negativa cuando hubo momentos de hegemonía o exclusión política, y que se justificó cuando los países vivieron períodos de dictadura o personalismos en el poder. Situación que consideramos no existe en la actualidad en el país, pues tal como lo expusimos en nuestra ponencia y lo ratificó uno de los intervinientes, estamos seguros de que la estructura del Estado colombiano, especialmente desde la Constitución de 1991, cuenta con un sistema de pesos y contrapesos que no permite revivir temores frente a los excesos incontrolados de la rama Ejecutiva del Poder Público sin que se produzcan reacciones o frenos en otras ramas o por parte de los órganos de control.

– En cuanto a otras reformas constitucionales que pudieran hacer curso en el momento en el Congreso, los ponentes nos reservamos nuestras opiniones y conceptos para el momento de los debates respectivos.

– Finalmente, aceptamos las advertencias sobre la necesidad de que existan garantías de igualdad electoral y se eviten los usos indebidos de los recursos públicos en las campañas electorales, tema que fue tenido en cuenta en el proyecto original y en la ponencia, al incluirse previsiones normativas para que el Congreso expida una regulación estatutaria en estas materias.

3. Críticas o reparos a la propuesta

La mayoría de críticas al proyecto de reelección, como anotamos arriba, se motivaron en cuestionamientos al gobierno actual. Dado que la discusión que nos ocupa es la posibilidad de que exista la reelección presidencial, consecutiva o no, de quienes han ocupado la presidencia, y no la evaluación de una gestión de gobierno, se presentan a continuación los argumentos críticos de tipo conceptual que pueden identificarse en las distintas intervenciones:

– No puede diseñarse una reforma electoral para los intereses de un gobierno de turno.

– Tiene que evitarse que se utilice el aparato burocrático y sus recursos para hacer política.

– En el debate de la reelección deben entrar en el análisis temas como la reelección en otros niveles de gobierno y el tema de la posible implantación de un régimen parlamentario.

– Cualquier norma de reelección debería empezar a aplicarse hacia el futuro para evitar que se convierta en instrumento de aspiraciones personalistas impulsadas desde un gobierno en ejercicio.

– Aquí se está dando más valor al gobierno de los hombres que al gobierno de las leyes. Se está generando un cambio en el Estado de Derecho con base en la gestión de un presidente.

– El pacto constitucional de 1991 es el que nos rige y cualquier cambio por fuera de las normas previstas para tal fin constituye un atentado contra la institucionalidad democrática.

– Una de las intervenciones hace referencia a ensayos de Guillermo O'Donnell sobre la categoría de “democracia delegativa” en los que se analizan las características de gobiernos en los que ha existido un poder personalista en países como Argentina, Brasil, Perú, y se agrega el caso de Venezuela. Se advierte que en Colombia podrían estar dándose situaciones similares a las que sucedieron en esos países.

– La reelección sólo podría operar si existiera una agenda social y un plan de desarrollo que no dependa de intereses externos, si los partidos políticos fueran fuertes, populares y autónomos, y la ciudadanía fuera organizada, deliberante, informada y respetada.

– La reelección desconoce el principio universal de la irretroactividad de la ley porque “estaría constriñendo la seguridad jurídica de la

constitucional al afectar los derechos de los sufragantes que eligieron sus mandatarios bajo lo preceptuado en la Constitución actual...”.

Algunas propuestas planteadas por este grupo de expositores fueron:

– La realización de audiencias públicas en las capitales departamentales para examinar el tema de la reelección.

– Se deben revisar las políticas anticorrupción y la función pública en los entes de control, revitalizar el control social y rechazar cualquier presión de los representantes del poder Ejecutivo para incidir en la reforma constitucional.

Frente a estas opiniones planteamos las siguientes consideraciones:

– Los ponentes consideramos que el debate sobre la reelección en otras instancias territoriales de gobierno deberá darse en el contexto del proyecto de Acto Legislativo que sobre la materia hace curso en el Senado de la República.

– Hemos decidido centrar nuestro análisis en los factores de conveniencia de la reelección presidencial, asunto del que trata la iniciativa de reforma constitucional que nos ha correspondido estudiar, por lo que la posibilidad de implantación de un régimen parlamentario en el país no ha sido considerada en nuestro estudio.

– La norma que estudiamos no puede verse como una medida diseñada para los intereses del gobierno de turno, y debe desligarse en lo posible la discusión sobre la reelección, del debate sobre las políticas del actual gobierno. Esta reforma constitucional tendrá una vigencia continua en el futuro y no puede por ende analizarse bajo la óptica limitada de la coyuntura. Sus fortalezas y debilidades se han estudiado a la luz de lo que conviene al sistema político, con una visión de largo plazo, sin restringirnos al actual momento político.

– Frente a las preocupaciones sobre los riesgos de que se utilicen electoralmente los recursos públicos, el proyecto contempla una previsión para que el Congreso legisle estrictamente sobre la materia.

– Aquí no se propone ningún cambio institucional por fuera de las previsiones constitucionales como insinuó alguna de las opiniones. Esta reforma constitucional se desarrolla dentro de las formalidades que existen sobre la materia y en el contexto del ejercicio de la función constituyente del Congreso. En ningún momento se ha pretendido pasar por encima del gobierno de las leyes o por encima del Estado de Derecho, y somos conscientes de que la decisión que aquí resulte será la que autónoma y constitucionalmente adopte el Congreso de la República.

– Este proyecto de Acto Legislativo no significa una prórroga del actual período presidencial ni la reelección automática del actual gobernante, por lo que no se afecta la voluntad de los colombianos expresada en las urnas en 2002, ya que es claro que en caso de darse la aprobación del proyecto, lo que se está autorizando es que en las elecciones de 2006 el pueblo escogerá al presidente de entre un conjunto de opciones que podría incluir a personas nuevas y a personas que han ejercido el cargo y decidan postular su nombre.

– Ratificamos nuestra convicción de que el pueblo colombiano es digno de confianza en su capacidad de decisión electoral y que no debe condicionarse su libertad de decisión a cualquier tipo de consideración económica, política o social.

– La realización de audiencias en otras ciudades es un tema que puede considerarse y que podría desarrollarse durante el período de estudio de la norma que apenas inicia el primero de ocho debates en el Congreso.

4. Conclusión

En los anteriores términos rendimos nuestro informe sobre la Audiencia Pública celebrada en la Comisión Primera, y recomendamos a nuestros colegas que quieran profundizar en los contenidos de las distintas intervenciones solicitar a la Secretaría de la Comisión copias de los distintos documentos entregados.

Después de escuchadas las distintas intervenciones consideramos que los argumentos expuestos en nuestra ponencia justifican claramente el por qué debe aprobarse esta iniciativa y ratificamos nuestra recomendación a los honorables miembros de la Comisión Primera de dar primer debate al proyecto de acuerdo con la proposición y el pliego de modificaciones que allí presentamos.

De los honorables Senadores,

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Juan de Jesús Córdoba Suárez, Senadores de la República.