

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 12 DE 2004
SENADO, 267 DE 2004 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., 1° de junio de 2004

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes.

Referencia: Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

Honorables Representantes:

En los siguientes términos damos cumplimiento a nuestra tarea de rendir ponencia sobre el proyecto de acto legislativo de la referencia:

1. Origen y objeto del proyecto

El proyecto de acto legislativo en estudio surgió de la iniciativa de un grupo de congresistas y procede del Senado, Cámara esta que lo aprobó en primero y segundo debates, correspondientes a la primera vuelta del procedimiento constituyente delegatario.

En su versión original el proyecto proponía:

- a) Derogar la prohibición constitucional de reelección del Presidente de la República y permitirla solo para un nuevo período, incluido el consecutivo de aquel en que se ejerce;
- b) Permitir la reelección del Vicepresidente de la República para el período consecutivo de aquel en que se ejerce, siempre que se candidatee en la misma fórmula en que fue elegido como tal;
- c) Prohibir al Vicepresidente de la República ser candidato presidencial para el período consecutivo, cuando el Presidente de República en ejercicio se postule para

ser reelegido;

d) Autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República que se postulen para ser reelegidos, a intervenir en actividades políticas, electorales y partidistas durante los ciento veinte días anteriores a las elecciones correspondientes;

e) Prohibir al Presidente y Vicepresidente de la República la utilización de bienes públicos en beneficio de su campaña de reelección;

f) Como norma transitoria, autorizar la expedición inmediata de un régimen de garantías que asegure la igualdad entre los candidatos presidenciales; régimen este que incluiría el acceso equitativo a los medios de comunicación, el derecho de réplica frente al Gobierno, la financiación igualitaria de las campañas electorales, etc. Tal régimen sería propuesto por el Gobierno en los dos meses siguientes y expedido por el Congreso mediante ley estatutaria en un plazo de seis meses, reduciéndose a la mitad los términos de control constitucional;

g) También como disposición transitoria, habilitar al Gobierno para expedir el citado régimen de garantías electorales en caso de que la correspondiente ley estatutaria no hubiere entrado en vigencia en el plazo de seis meses luego de promulgado el acto legislativo.

2. Trámite en el Senado

Al darle el primer debate, la Comisión Primera del Senado aprobó dicho proyecto, pero introdujo las siguientes modificaciones y adiciones sustantivas:

a) Redujo a sesenta días la autorización para que el Presidente y el Vicepresidente de la República en ejercicio adelanten su campaña de reelección (artículo 1°);

b) Prohibió toda contratación estatal mediante el procedimiento de contratación directa durante la campaña presidencial, salvo excepciones consagradas en ley estatutaria (artículo 5°);

c) Estableció la financiación pública de la totalidad de los gastos de la campaña electoral presidencial (artículo 6°);

d) Precisó los supuestos en los que procede el derecho de réplica frente a "pronunciamientos" del Gobierno (artículo 7°);

e) Reeditó el contenido esencial del artículo 4° de Referendo de 2003, en el cual se proponía un procedimiento participativo de audiencias públicas para inclusión de partidas de inversión en los presupuestos estatales y se prohibían las partidas globales

(artículo 8°);

f) Derogó la prohibición de reelegir alcaldes y gobernadores para el período inmediatamente siguiente y autorización de su reelección por una sola vez (artículos 9° a 13);

g) Limitó la prohibición de intervenir en política -prevista en el inciso segundo del artículo 127 de la Carta- solo para los empleados de los órganos judiciales, de control y electoral;

h) Redujo la lista de cargos contemplada en el artículo 197 de la Constitución, y cuyo ejercicio inhabilita para ser elegido Presidente y Vicepresidente de la República. Según esta innovación, el ejercicio de cargos tales como el de ministro de despacho, gobernador y alcalde del Distrito Capital no inhabilitan para dicha elección;

i) La facultad gubernamental para expedir transitoria y subsidiariamente el "sistema de garantías" de igualdad electoral en la elección presidencial, se radica en el Consejo de Estado con un plazo de dos meses a partir del momento en que gana tal competencia; Como puede observarse, en esencia tales innovaciones apuntaban a dos objetivos centrales: extender a los mandatarios seccionales y locales la posibilidad de la reelección para el período consecutivo, y reglamentar las garantías de igualdad electoral mediante una detallada configuración de las mismas en la norma constitucional.

Por su parte, la plenaria del Senado, al aprobar el proyecto en sus líneas fundamentales, introdujo nuevas modificaciones al texto surgido del primer debate. De estas nuevas mudanzas cabe resaltar:

- Autorizó la intervención del Presidente y Vicepresidente de la República en actividades políticas y electorales solo a partir de la inscripción de sus candidaturas a la reelección.

- Suprimió casi la totalidad de las nuevas disposiciones que habían sido incorporadas al proyecto por la Comisión Primera Constitucional del Senado, especialmente las reseñadas en los literales b), c), d) y f) de este apartado, con lo cual se retornó al contenido esencial del texto originalmente presentado por los autores de la iniciativa (reelección presidencial y garantías básicas). Con todo, la plenaria del Senado mantuvo la adición contenida en el literal e) de este apartado, es decir, el procedimiento participativo de inclusión de partidas presupuestales y la prohibición de partidas globales.

3. La reelección como institución constitucional

Cuatro perspectivas de análisis brindan razones para demostrar la bondad de instituir la posibilidad de reelección presidencial en nuestro sistema constitucional:

- a) El plano de la teoría de la democracia (los principios y valores de la democracia);
- b) La revisión del derecho comparado, que permite repasar las experiencias institucionales de otros países de nuestra misma familia constitucional y en contextos similares al nuestro;
- c) El análisis histórico para evaluar los antecedentes de nuestro proceso político-institucional, y
- d) El análisis del contexto político colombiano actual, que permite mirar el grado de desarrollo de nuestro sistema político y aconseja atizar el sistema de garantías de igualdad electoral y los controles sobre el poder presidencial.

3.1 La reelección en la teoría de la democracia

Son los valores y principios axiales del modelo democrático constitucional los que hacen imperativo abrir el sistema político a la posibilidad de reelección de los gobernantes, pero a su vez ellos mismos aconsejan limitar y controlar dicha posibilidad.

- La responsabilidad política de los Presidentes

En primer lugar, el principio de responsabilidad política (teoría del gobierno responsable) exige que, para ser completa, una democracia debe permitir a los ciudadanos evaluar a los gobernantes y que estos puedan expresar un juicio de reproche sobre quienes los desilusionaron. Solo la posibilidad de reelección permite este examen ciudadano de la obra de gobierno. Ante la imposibilidad constitucional de revocar el mandato al presidente y a los congresistas, la única figura institucional para hacer real y efectiva esa responsabilidad política es poner a los ciudadanos a evaluar la obra de gobierno o la gestión parlamentaria, para que sean los electores quienes califiquen al elegido. Esa evaluación solo puede encontrar un único mecanismo, democrático y confiable: la posibilidad de reelegir al mandatario.

El pueblo tiene derecho a pedir rendición de cuentas a su Presidente. Los Virreyes mismos durante la Colonia eran sometidos al escrutinio de su obra en el año siguiente a la dejación del cargo. Sólo cuando el pueblo tiene el derecho a pedir rendición de cuentas al gobernante la democracia funciona bajo el parámetro de gobierno responsable. Un gobierno es responsable únicamente cuando, al final del período, los electores pueden con el voto aplaudir su obra reeligiéndolo o echarlo del poder

negándole un nuevo mandato.

La posibilidad de la reelección para el período inmediato reedita la sabia institución antigua de la rendición de cuentas, a lo cual se obligaba a los magistrados, una vez concluido su año. Los Virreyes mismos durante la Colonia estaban sometidos al Juicio de Residencia durante el año siguiente a la dejación del cargo. Para los congresistas, el premio popular de la reelección y la sanción de no reelección constituyen hoy la única prueba, el único examen al que someten su gestión.

En cambio en Colombia, como efecto del perjuicio antireeleccionista, nuestros presidentes no están sometidos a ninguna prueba de la voluntad popular. Terminan su período y nadie sabe a ciencia cierta cuál es el veredicto popular sobre su obra. Por efecto de la prohibición de la reelección para el período inmediatamente siguiente, nuestro pueblo ha sido privado de la mejor oportunidad para expresar el amor o el odio que sus presidentes le han suscitado.

En este sentido, la posibilidad de reelección no distrae al gobernante de sus compromisos y ejecutorias. Por el contrario, la perspectiva de la reelección actúa como excelente incentivo para concentrarlo en la consecución de resultados tangibles, retroalimenta la buena obra de gobierno. El derecho a un buen gobierno y la opción de reelección se alimentan mutuamente y conforman un binomio indisoluble: el mejor acicate para que un presidente o alcalde en ejercicio se esfuercen en realizar una buena obra de gobierno es la expectativa de no ser reelegidos. A su vez el buen gobierno encuentra en la reelección el premio que más lo estimula. Por el contrario, la prohibición de la reelección inmediata incentiva y protege los malos gobiernos, los absuelve por anticipado. La prohibición de reelegir comete la bárbara injusticia de poner en pie de igualdad al mal y al buen gobierno, tal vez sea esta la razón por la cual tanto seduce a tantos dirigentes.

- La democracia completa, abierta a todas las opciones

Una democracia sin la posibilidad de reelección es una democracia a medias, incompleta, restringida, que reduce a la mitad las opciones políticas. En una democracia totalmente abierta todas las opciones son posibles y están al alcance de los ciudadanos en pie de igualdad. En la lógica de la democracia hay una primera opción esencial al ciudadano que no puede estar clausurada de antemano por un simple prejuicio constitucional. Esa primera opción que la democracia debe ofrecerle al ciudadano elector es la de escoger entre la continuidad y el cambio, entre darle un voto de aplauso al gobernante o expulsarlo del poder.

En una democracia abierta, una de las opciones se identifica con la continuidad de la buena gestión gubernamental, el ciudadano tiene el derecho a que los buenos gobiernos profundicen y lleven a feliz término sus ejecutorias. La prohibición de la reelección, en cambio, altera esa lógica simetría de las opciones electorales y las reduce a una, lo cual conduce a un modelo de democracia restringida, de opciones limitadas.

En ese mismo orden de ideas, el derecho del ciudadano a elegir encuentra un complemento perfecto en el **derecho a no reelegir**, derecho ciudadano que no puede estar clausurado de antemano con pretextos discutibles. El derecho a no reelegir está vinculado a la sanción popular que merece el mal gobernante. El pueblo no debería ser privado de ese derecho -y disfrute- de censurar a sus malos presidentes, castigándolos con la no reelección.

- Reelección y estabilidad programática

Normalmente concluir las obras de gobierno, consolidar las grandes transformaciones sociales y económicas requiere ciclos históricos superiores a cuatro años. En un cuatrienio solo se han sentado las bases y se ha dado el primer impulso para poner en marcha los cambios estructurales de una sociedad. Afirmar su permanencia en la historia y asegurar que tales cambios serán más que simple novedad de un día, pide una acción persistente de gobierno, un estilo continuado al frente del mando.

Que un cuatrienio es insuficiente para la estabilidad de las buenas obras gubernamentales lo demuestra el que en la economía política la técnica de la planeación concibió planes de desarrollo quinquenales. Por razones similares, en nuestro país se han venido reclamando últimamente las "políticas de Estado" que trasciendan el corto período presidencial, para evitar que el sucesor en la Casa de Nariño desmonte de un plumazo una buena política.

El imperativo de continuidad programática se hace más intenso en las Constituciones con períodos presidenciales cortos. De allí que la posibilidad de reelección sea el contrapeso indispensable a los períodos inferiores a cinco años. En contraposición, en la historia constitucional siempre la prohibición de la reelección aparece como un contrapeso a los períodos largos, verbigracia en México con período presidencial de seis años.

- Reelección e igualdad electoral

En la teoría democrática hay solo un principio que hace dudar de las bondades de la posibilidad de reelección inmediata: la igualdad de la competencia electoral. En

efecto, de hecho el que uno de los competidores sea el presidente en ejercicio puede otorgarle algunas ventajas a este sobre sus rivales y desequilibrar la justa democrática. En ciertos contextos la poderosa máquina burocrática, coercitiva y presupuestal del ejecutivo nacional puede ser puesta al servicio de la reelección. En tal hipótesis, la reelección abriría la puerta a la instauración de una dictadura.

Las buenas soluciones de ingeniería constitucional pasan por una sabia armonización y ponderación de los principios fundamentales enfrentados. Bajo esta orientación la Enmienda XXII de la Constitución estadounidense prohibió la reelección por más de un período. En nuestro caso, se impone conciliar el principio del gobierno responsable -posibilidad de reelección- con el de igualdad electoral mediante un régimen de garantías a los competidores del Presidente.

El escenario óptimo sería: Que el pueblo tenga derecho a optar por una sola vez entre mantener al presidente o arrojarlo del poder, pero que, como contrapartida, se aticen los límites y controles al poder presidencial, asegurando que toda eventual ventaja será compensada con mecanismos protectores de los demás candidatos.

3.2 La reelección en el derecho comparado

Los pueblos antiguos que legaron las primeras experiencias de la democracia jamás tuvieron prejuicio contra la posibilidad de reelegir a sus magistrados. La democracia ateniense permitía que el Estrategos Autokrator fuera reelegido cada año sin límite alguno. Así, Pericles fue reelegido sucesivamente muchas veces para otro año más de conducción política. Lo cual va demostrando la íntima conexión entre el período limitado y la necesidad de autorizar la reelección inmediata.

Los sistemas de gobierno que sirven de paradigmas al constitucionalismo muestran la posibilidad de reelección como un rasgo uniforme sin excepción alguna. Es una constante de toda democracia madura. Vale la pena examinar esta institución sobre todo en el marco del régimen presidencial.

En Estados Unidos la garantía constitucional de la reelección funcionó como un axioma indemostrable, como una verdad evidente desde los comienzos del sistema constitucional presidencial. Hacía parte de los presupuestos del sistema democrático abierto que construyeron los sabios constituyentes de 1787. Para ellos lo obvio era que todo gobernante merecedor de la confianza del pueblo fuera reelegido cuantas veces el pueblo quisiera, nadie puso en duda siquiera de la bondad de esta garantía democrática. Por ello se permitió la reelección indefinida, aunque el General Jorge Washington, con nobleza de carácter, quiso sentar el buen precedente de no más de

una reelección, al declinar la oferta de continuar en un tercer período.

Bajo esta concepción, y en coyunturas especialmente difíciles para la Nación estadounidense, se llegó a reelegir al Presidente Franklin D. Roosevelt por cuatro mandatos. Sólo en 1951, la Enmienda Constitucional XXII limitó la reelección a un período. Desde entonces algunos presidentes han sido reelectos (Reagan y Clinton, por ejemplo) y a otros el pueblo les ha negado ese derecho (Carter y George Bush, padre, entre otros). Pero, eso sí, jamás nadie ha propuesto clausurar dicha posibilidad.

En un régimen parlamentario, tipo europeo, la reelección del jefe de gobierno (primer ministro) hace parte de la lógica del sistema de gobierno responsable. Un gabinete, con su jefe a la cabeza, tiene asegurado el derecho a permanecer como Gobierno mientras conserve la confianza del partido o coalición mayoritarios en el parlamento. Por regla general el parlamento es elegido para períodos de cuatros años, pero el gobierno permanece allí todo el tiempo en que su partido logre mayoría que asegure la gobernabilidad. Teóricamente un primer ministro y su gabinete pueden continuar al frente del Gobierno mientras su partido reciba el voto de la mayoría ciudadana. Felipe González gobernó catorce años (1982-1996), Margaret Thatcher, diez; Helmut Kroll, dieciocho; sin que a ninguno de ellos se endilgara la acusación de dictador.

También en el régimen semipresidencial francés de la Quinta República, al canonizar la elección popular directa del Jefe de Estado (una de las dos cabezas rectoras del poder ejecutivo) para un período de siete años, la reforma constitucional de 1962 autorizó su reelección inmediata. De ese derecho se han beneficiado personajes políticos de la talla de De Gaulle, Mitterand y Chirac.

En contraste con la anterior visión paradigmática, la prohibición de la reelección se fue imponiendo como principio político hasta llegar a petrificarse como prejuicio únicamente en aquellas democracias incipientes de países sin tradición democrática o en aquellas que acometen el reto de restaurar el régimen constitucional después de sufrir el azote de permanentes tentaciones autoritarias. Tal ha sido el caso de América Latina.

Superadas las dictaduras tropicales, Latinoamérica ha empezado a sacudirse el subdesarrollo democrático. Hoy admiten la reelección inmediata Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana y Venezuela. También la aceptan Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay para un período mediato. En la Constitución de la República Rusa post comunista el presidente de la Federación puede ser reelegido una vez de manera inmediata. En tales países comienza a ser claro que la reelección brinda estabilidad y continuidad a una buena gestión pública; que la

expectativa de un nuevo mandato es el mejor estímulo para la transparencia y la eficacia en la solución de demandas sociales.

3.3 *La reelección en la historia colombiana*

Al revisar la historia constitucional colombiana quedan sin piso falsas afirmaciones que sobre la reelección presidencial se expresan y aceptan a menudo.

Una de ellas, la supuesta tradición antireeleccionista colombiana no pasa de ser un mito. De 1821 a 1930 nuestra primera Carta fundamental permitió la reelección, aun inmediata, para períodos de cuatro años. De allí hasta 1858, el presidente, elegido por cuatro años, podía ser reelegido para períodos mediatos, con la sola excepción de la Constitución de 1830 que fijó el período presidencial de ocho años. En 1863 el presidente era elegido para un período de dos años, pero se permitía la reelección indefinida con un período intermedio. Un período tan corto y la prohibición de reelección inmediata en aquella Carta de Río Negro tuvo una única justificación: ponerle límites a la desmedida ambición de poder del General Tomás Cipriano de Mosquera (quien ya tres veces había ocupado el solio de Bolívar).

La Constitución de 1886 dispuso un período de seis años y prohibió la reelección, pero lo hizo en los siguientes términos:

Artículo 127. *El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.*

Lo cual deja en claro que, en rigor, la reelección inmediata no estaba prohibida sino solo condicionada al previo alejamiento temporal del cargo, a manera de garantía y durante la campaña electoral. Los mismos constituyentes que supuestamente prohibieron la reelección inmediata, dejaron al presidente de turno la llave de su reelección para el período inmediato, al establecer la prohibición de postularse si había ejercido el mando dentro de los 18 meses siguientes a la finalización de su período (que ya había ejercido durante cuatro años y medio).

En 1905 el Acto legislativo número 5 dispuso lo siguiente: "*El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia dentro de los seis últimos meses anteriores al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para el empleo*". Quedó entonces derogada la regla de los 18 meses previos, reemplazada por la regla de los seis meses previos. En consecuencia, se permitía la reelección para el período siguiente, siempre que el presidente de turno, interesado en continuar, renunciara con seis meses de anterioridad.

El Acto legislativo número 5 de 1909 derogó la referida inhabilidad de seis meses

establecida en 1905, con lo cual implícitamente permitió la reelección inmediata sin cortapisa alguna. Fue solo mediante el Acto legislativo número 3 de 1910 que se estableció la absoluta imposibilidad de reelección para el período presidencial inmediato.

De otro lado, la objeción de que "nunca segundas partes fueron buenas" comporta una falaz inferencia generalizadora. A partir de uno o a lo sumo dos ejemplos aislados, como el caso de López Pumarejo, se va deduciendo, sin el más mínimo respeto por el método histórico, la conclusión de que la reelección es mala en Colombia e incluso en todo el mundo. Olvidan que hay muchos y elocuentes contraejemplos: gracias a los segundos períodos, Santander, Mosquera y Núñez lograron las ejecutorias por las que nuestra Patria los recuerda.

Asimismo, vistas las cosas desde nuestra perspectiva actual, ¿quién negaría hoy a mandatarios de la talla de Carlos Lleras Restrepo la continuación de su obra durante otros cuatro años más?

3.4. La reelección en el actual contexto colombiano

El argumento más socorrido para combatir el proyecto de acto legislativo en estudio señala los peligros que para la democracia supone la reelección inmediata de los gobernantes. Se le acusa de ser un paso hacia la dictadura constitucional y se traen a colación ejemplos de otros países latinoamericanos.

El primero de estos argumentos no carece de plausibilidad. La tentación de utilizar los recursos del poder para perpetuarse en él no es un riesgo desechable. En sociedades de escaso desarrollo educativo, predominantemente rurales y sometidas al control ideológico o policivo despótico la prohibición se imponía como garantía de la libertad electoral y la igualdad en la competencia política. Por fortuna, ese ya no es el caso colombiano. Como producto de la evolución demográfica, social y educativa, en los últimos lustros el componente cada vez más creciente y dinámico de nuestro electorado lo integran sectores ciudadanos no manipulables, cuyo voto ha determinado el resultado electoral en los recientes comicios.

Nadie puede decir que la elección de los últimos presidentes haya sido el fruto de la fuerza o la manipulación ejercidas por su antecesor. Otro tanto podemos afirmar respecto a la elección de alcaldes en las ciudades de mayor población, en las que el voto de opinión ha venido siendo el factor decisivo de los resultados electorales.

Carece de lucidez traer los ejemplos de Fujimori en el Perú y Menem en Argentina para descalificar la reelección como institución. El rigor del análisis exige que la comparación entre instituciones tenga en cuenta el contexto histórico y socio-político.

Desde la plena vigencia de la Carta de 1991, probada la total independencia de nuestra Corte Constitucional, asegurada la autonomía del Consejo de Estado, garantizada la autonomía de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, carece de todo rigor comparar el actual gobierno colombiano con el régimen tenebroso de Fujimori, quien empezó por cerrar el Congreso en 1992 y luego se abrogó la potestad de supremo intérprete de la Constitución en 1995. Por su parte, Carlos Menem, en el contexto de una democracia apenas convaleciente y todavía maltrecha por las dictaduras militares, instauró un gobierno personalista con evidente proclividad hacia la corrupción.

Al describir el método comparativo Aristóteles enseñaba que «solamente cabe comparar lo que se parece». Carece entonces de sentido comparar el sistema colombiano con cualquiera de satrapías tropicales o asiáticas. El Referendo del pasado año suministra suficiente evidencia de que el Presidente de Colombia no tiene voluntad ni capacidad políticas para determinar a su gusto el comportamiento de los electores.

La prohibición de la reelección tiene sentido y justificación para evitar la utilización arbitraria del poder en aquellos contextos políticos en que el poder del gobernante carece de controles. Ello explica su presencia como regla constitucional en nuestra historia y en las democracias incipientes del mundo subdesarrollado. En sociedades agrarias, de escasa cultura ciudadana, sin independencia de los órganos de control y donde el presidente de la República dispone de la fuerza pública para perseguir a sus enemigos contendores, la posibilidad de reelección es sinónimo de dictadura. Por esa vía se han perpetuado en el poder todos los autócratas de América Latina.

En un Estado de Derecho, con jueces independientes, órganos de control fuera de toda manipulación por el poder ejecutivo, una fuerza pública totalmente profesional y apolítica y unos medios de comunicación libres, prohibir la reelección es un signo de subdesarrollo político, es ese miedo a la democracia y a la plena libertad de elegir ("demofobia"). De todos modos, la mejor manera de conjurar este peligro -siempre latente en contextos tercermundistas- es atizar el sistema de controles independientes y blindar la neutralidad de la organización electoral.

Sobre la oportunidad de la reforma cabe anotar: en la discusión sobre este Proyecto aparece como algo inevitable asociar la abolición de la norma antirreeleccionista con el horizonte inmediato del presidente de turno. Pero igualmente la sugerencia de posponer la entrada en vigencia del Acto Legislativo podría estar personalizada en cuanto ella revive la vigencia política de los actuales ex presidentes y excluye al

mandatario en ejercicio. No tiene sentido postergar los efectos de una buena institución solo por el temor de que eventualmente ella beneficie la continuidad del actual mandatario. Nadie puede pretender ser el gaviero que anuncie el curso de la política en este país de tan ondulantes afectos populares y las ventajas de hoy pueden convertirse en desventajas mañana.

4. Observaciones y sugerencias al proyecto

Los suscritos ponentes tenemos algunos reparos de orden técnico respecto al proyecto aprobado por la plenaria del Senado y hemos visualizado fórmulas para superarlos. Sin embargo, conscientes de los angustiosos plazos constitucionales que quedan para la aprobación de este proyecto y de que cualquier demora en el trámite pone en peligro su tránsito a la segunda vuelta, hemos decidido no proponer nuevas modificaciones a dicho texto y guardar nuestras sugerencias para la próxima legislatura. En consecuencia, nos abstendremos de presentar pliego de modificaciones al proyecto, pero, en cambio, dejamos expresadas las siguientes observaciones críticas y propuestas, para que obren como constancias en el debate y puedan ser retomadas luego.

Tales observaciones críticas son las siguientes:

a) En relación con el lapso durante el cual el Presidente y el Vicepresidente de la República quedan habilitados para realizar su campaña electoral y participar en actividades políticas y partidistas: ese lapso, que en el Proyecto inicial comenzaba ciento veinte días antes de la fecha de elección (artículo 1º), fue reducido a sesenta días por la Comisión Primera del Senado. Sin embargo, por encontrarlo demasiado estrecho, la plenaria de esa Corporación lo fijó de manera flexible: desde el momento de la inscripción de la candidatura por parte del presidente que aspira a la reelección. Los suscritos ponentes consideramos inconveniente reducir en exceso el tiempo hábil para la campaña del presidente y el vicepresidente cuando estos aspiran a la reelección. No resulta verosímil una campaña presidencial de apenas dos meses en el contexto político nuestro y acorde con la tradición colombiana. Es físicamente imposible adelantar en sesenta días una campaña electoral para un país tan extenso y diverso en su geografía, cuyos 1.100 municipios piden ser recorridos uno a uno. En sesenta días será imposible incluso visitar las treinta y dos capitales de departamento, sobre todo si se considera que simultáneamente el Presidente candidatizado debe cumplir todas las funciones constitucionales. Con un lapso tan estrecho la campaña del presidente quedaría reducida a unas cuantas intervenciones por televisión y a no más de seis concentraciones populares en grandes ciudades. Recordemos que la médula de

nuestras campañas es el contacto directo y personal con los ciudadanos en barrios, plazas, mercados, etc. En todo lo cual el candidato presidente estará en desventaja frente a sus competidores.

En Colombia lo usual y deseable es que los partidos o movimientos políticos seleccionen sus candidatos presidenciales en una gran convención que tiene lugar alrededor de ocho o seis meses antes de la primera vuelta electoral, acto que los unge ante la opinión para iniciar la labor proselitista como el candidato oficial de una colectividad. Limitada su campaña a dos meses, el presidente debería permanecer en silencio, aunque su partido o movimiento lo haya proclamado como su candidato. Por lo tanto se daría la insólita y casi caricaturesca situación de que el Partido estaría haciendo campaña a favor del presidente en ejercicio ungido como candidato, mientras el candidato mismo debe permanecer callado. Se daría la insólita situación de que los amigos del candidato se hallan desparramados por todos los rincones haciéndole la campaña, mientras él permanece, cual preso en Palacio, sin poder darles una señal de aliento, una directriz, una consigna.

Es cierto que el presidente que se postule para el siguiente mandato puede estar en posición preeminente respecto a sus competidores, lo cual autoriza introducir algunas cortapisas y talanqueras jurídicas al poder presidencial, entre ellas limitar en el tiempo el despliegue de la campaña proselitista. Incluso tal finalidad podría justificar ciertas ventajas a favor de los contendores del presidente, a manera de compensación (contraventaja) frente a la posible o eventual -que no segura- ventaja derivada de las prerrogativas presidenciales.

Sin embargo, tal desigualdad no puede ser desproporcionada, no puede inclinar la balanza hasta el extremo opuesto. En este caso, reducir a la cuarta o quinta parte el tiempo de la campaña electoral del presidente candidato respecto a la duración de la de sus competidores deja a uno de los candidatos en situación de verdadera minusvalía electoral, contraria a todo sentido de la compensación igualadora equitativa. En la práctica, tal desigualdad equipara dos meses de campaña a un año de proselitismo abierto.

La fórmula adoptada por la plenaria del Senado -fecha de inscripción de la candidatura-, aunque permite una mayor amplitud para la campaña del presidente y el vicepresidente, acusa un grave defecto que proviene de un vacío en nuestra actual legislación electoral. En efecto el artículo 88 del Código Electoral (modificado por la Ley 62 de 1988) fija como fecha límite para la inscripción de los candidatos presidenciales y vicepresidenciales "el primer lunes del correspondiente mes de abril". Considerando que la fecha de la primera vuelta de elección presidencial es el segundo

domingo de mayo, la campaña tendría una duración mínima de cinco semanas. ¿Cuál es el término máximo? Al no haber norma constitucional ni legal que establezca la fecha a partir de la cual se pueden inscribir los candidatos, queda librado decidirlo a la Organización Electoral mediante resolución. Sin embargo, una definición de esta trascendencia en el orden constitucional no se debe diferir a una simple resolución de un órgano no legislativo. Debe ser una decisión constitucional o legal, preferentemente lo primero.

De allí que lo razonable y proporcionado sea limitar la campaña presidencial del presidente en ejercicio a la tercera parte del tiempo que, acorde con la usanza colombiana, utilizarían sus oponentes electorales, es decir, autorizarla durante los cuatro meses anteriores a la fecha de la primera vuelta y durante el lapso comprendido entre la primera y la segunda vuelta si la hubiere;

b) La segunda observación crítica se refiere al mecanismo de incorporación de partidas en los presupuestos estatales (artículo 5° del proyecto).

Es un tema que, no obstante su cariz acentuadamente técnico, suscita demasiada polémica entre dirigentes políticos y divide las opiniones de los expertos. De hecho esta propuesta naufragó en el Referendo y fue una de las propuestas que mereció mayores críticas aun entre dirigentes que apoyaron la consulta popular. Muchos amigos del Referendo invitaron a votar negativamente la pregunta 4. Entre quienes se oponían a esta norma por considerar que las "partidas globales" son absolutamente necesarias para un buen manejo presupuestal, cabe mencionar a los ex alcaldes Enrique Peñalosa y Antanas Mockus. Con parecidas razones la *Revista Semana* hizo campaña por el "no" en relación con esta pregunta del Referendo. La votación de los ciudadanos a la pregunta 4 muestra una gran duda sobre la bondad de la propuesta: 704 mil ciudadanos la votaron negativamente. En contraste, el voto negativo frente a las demás preguntas estuvo en un promedio de 200 mil.

Todo indica que esta propuesta no suscita un sólido consenso entre iniciados y entre ciudadanos. El pueblo no se volcó entusiasta a aprobarla. Hay voces autorizadas que no solo la consideran dañina para un manejo coherente del gasto público sino que incluso ven en ella una forma subrepticia de revivir prácticas similares a los superados auxilios parlamentarios. Todo ello mina un consenso sólido alrededor de esta propuesta, aun entre quienes comparten la idea de abolir la arcaica prohibición de reelección presidencial.

En conclusión: Puesto que aún no ha sido demostrada la eficacia de esta supuesta garantía contra el abuso del poder presupuestal del ejecutivo, y puesto que ella despierta serias dudas sobre su bondad fiscal, es preferible no incluirla en el acto

legislativo.

5. Aportes de la audiencia ciudadana

Durante la audiencia pública que, por disposición de la Mesa, se realizó el día martes 1° de junio para escuchar a los ciudadanos en torno al proyecto en estudio, se expresaron algunos puntos de vista muy útiles para ilustrar el criterio de los ponentes y de los integrantes de la Comisión a la hora del debate. Por nuestra parte, creemos que el estudio de ponencia coincide en buena parte con los planteamientos que se han esbozado en favor de la idea de la reelección presidencial, y responde adecuadamente a las críticas más importantes que algunos ciudadanos plantearon en este evento.

Sin perjuicio de que el acta de la Audiencia Ciudadana sea publicada en su integridad, consideramos nuestro deber poner en conocimiento de los colegas de la Comisión los principales argumentos esbozados a favor y en contra de la iniciativa. No sobra decir que en la Secretaría de la Comisión Primera se inscribieron para intervenir 29 personas, y participaron 23.¹

Entre los argumentos esbozados a favor de la reelección presidencial tenemos los siguientes:

- El país está lo suficientemente maduro para la reelección, mientras que la oposición cuenta con suficientes garantías, en prueba de lo cual se esgrime la posibilidad que ha tenido el Polo Democrático de obtener alcaldías y gobernaciones.

- Se ha dicho que la reelección inmediata es contraria a la democracia, porque el Presidente puede presionar a los electores para favorecer su elección, y se puede privar de oportunidades a los otros aspirantes a la magistratura. Sin embargo, si se analizan las democracias maduras en la actualidad, se encuentra la posibilidad de reelección sea de presidente o de primer ministro, dependiendo del sistema. Hay que tomar como referente el constitucionalismo americano, británico, francés y español.

- La reelección no es en sí misma contraria a la democracia; siendo en realidad una afirmación de ella, ya que se le da al pueblo, quien tiene el poder soberano, la posibilidad de ser juez y de elegir.

- Doce de dieciocho países latinoamericanos permiten que el Presidente pueda ser reelegido, ya sea inmediatamente o pasado un período. ¿Por qué impedir, se preguntan, que el constituyente primario se exprese en las urnas, si no está de acuerdo con el gobernante, que lo descalifique?

- La planeación del desarrollo debe hacerse en períodos de varios años y debe

diseñarse superando la visión inmediatista que impide la consolidación de planes y programas a largo plazo. Si existe potencialidad de extender el mandato, podrá el gobernante emprender las reformas profundas que se requieren, mientras que da a la comunidad la posibilidad de apreciar sus logros.

- 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.
- La reelección no produce un cambio de reglas en el juego político plasmadas en la estructura constitucional vigente, como tampoco afecta la democracia representativa.
- En una democracia plena las personas deben tener el poder de escoger con absoluta libertad a sus gobernantes.
- La reelección no puede verse como un riesgo para la oposición, pues ella cuenta con garantías en el escenario político colombiano actual, y así lo demuestran sus avances en diversas alcaldías y gobernaciones.
- Las democracias deben reflejar en sus instituciones el querer de los ciudadanos la estabilidad del gobierno es esencial.
- Tendencias de prohibir la reelección presidencial, buscar fortalecer el presidencialismo con la democracia participativa.

Se expresó que, en todo caso, deben fijarse procedimientos para evitar abusos, que incluyen las garantías a la oposición, definir el papel político de los funcionarios públicos, y la financiación de campañas, así como fortalecer la independencia de la estructura electoral, aunque reformando de manera imperativa la justicia contencioso-administrativa; asimismo, se abogó por ahondar en la descentralización territorial y la repartición de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Entre los argumentos esbozados en contra de la reelección presidencial se encuentran los siguientes:

- Se presentaron argumentos históricos a nivel latinoamericano, refiriendo las dictaduras como consecuencia de la concentración del poder.
- Independientemente de ser la reelección buena o mala, la transparencia y la ética pública hacen que no esté bien vista, por lo que el tema debe congelarse, dándoles prioridad a otros temas requeridos en el país: Algunos temas importantes para el país se han visto desplazados por el debate de la reelección.
- No es conveniente la reelección inmediata. Lo dicho por la ciudadanía en la

audiencia pública debería ser vinculante.

● El constituyente del 91 analizó el tema de la reelección y lo votó negativamente. Entre otras razones porque quiso evitar la instauración de dictaduras y permitir mayor rotación en el cargo entre las diversas fuerzas políticas; se adujo también que la reelección conduce a la personalización del poder en desmedro de las organizaciones políticas, e impide el surgimiento de nuevos líderes, como puede degenerar también en prácticas clientelistas indeseables.

● Se indicó que el proyecto de reelección tiene gran trascendencia, porque cambia la manera de hacer política en el país. Se lamenta que el Senado no se dio cuenta de las consecuencias de la reelección, pues se limitó a debatir las recusaciones y los impedimentos.

● En las democracias las reglas de juego son sagradas. La estabilidad de las democracias depende del respeto que se tenga de las reglas de juego, las cuales no se pueden modificar a la medida de las aspiraciones del gobernante de turno. En Estados Unidos se han reelegido 19 presidentes, pero ninguno de ellos impulsó el cambio, y se acogieron a las reglas de juego. Este país ha tenido experiencias con la reelección, como el caso de López Pumarejo. Ningún Presidente ha pedido que se cambien las reglas de juego para hacerse reelegir.

● El régimen presidencial ha ido degradándose y se ha convertido en régimen presidencial de mayorías. La reelección inmediata, con esa debilidad del régimen presidencial, va a llevar a la consolidación de un régimen de mayorías, modificando de esta manera los escenarios políticos. La reelección inmediata llevaría a una disolución de los partidos.

● En Colombia no hay elecciones competitivas, porque los electores no cuentan con candidatos que los representan. Los candidatos no tienen una convicción profunda. En todo el territorio no se tiene la convicción de que las elecciones son transparentes y, por último, existe destinación de recursos públicos para las campañas. Bajo estas elecciones la figura de la reelección inmediata puede llevar al ahondamiento de estos problemas.

● Se propuso que, en vez de reelección inmediata, se extendiera el período presidencial a seis (6) años de gobernabilidad, en el que se incluya a los gobernadores, alcaldes, congresistas, ya que en este lapso se puede trabajar en una agenda para el país. Y se propuso también que no hubiera reelección inmediata pero sí alterna. Finalmente, se sugirió adicionar el artículo constitucional que prohíbe la reelección en el sentido que establece la Constitución de Costa Rica, indicando que quien contraríe

tal prohibición incurre en traición a la patria.

Finalmente, se dieron argumentos de carácter subjetivo durante la audiencia, respecto de la conveniencia e inconveniencia de reelegir al actual Presidente de la República; sin embargo, nos parece que lo que se debate en esta oportunidad es la propuesta general de la reelección, y no el nombre o la eventual postulación de ningún aspirante. No obstante, todos los argumentos quedaron registrados en el acta de la audiencia, que está a disposición de todos los interesados.

Los suscritos ponentes invitamos a todos los miembros de la Comisión a conocer y analizar con detenimiento los argumentos expuestos por los ciudadanos en la Audiencia.

6. Conclusión

Por lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes concluimos el trabajo de ponencia con la siguiente proposición que sometemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes:

Dese primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Roberto Camacho, William Vélez Mesa, Eduardo Enríquez Maya, Jorge Luis Caballero, Representantes a la Cámara.