



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Marcela Prieto Botero
Directora Ejecutiva
Auditorio Federación de
Cafeteros, Octubre 14, 2009

**Una mirada a los efectos
institucionales de la reelección
en Colombia**

“La voluntad del pueblo siempre será interpretada por algún tipo de élite.

...Y en los referendos, la voluntad popular es momentánea.

*... Si uno es un político astuto, formula el asunto de una manera particular, con frecuencia recurriendo a las **emociones**”.*

Stephen Holmes

La excusa de la excepcionalidad

“Estamos en un momento excepcional que requiere respuestas excepcionales”

“La Colombia de la élite, que nunca vivió esa situación en su entorno inmediato y por eso no aprecia la excepcionalidad de los logros de la política de seguridad democrática”

“Vivimos un momento histórico excepcional, en el cual la reelección de Uribe se hace necesaria, para evitar que la politiquería frustré los logros de la seguridad democrática”.

“[...] Yo creo que los colombianos después de los dos, o eventualmente tres gobiernos del presidente Uribe vamos a llegar a la conclusión de que tenemos que reformar la constitución para que nunca más un presidente de Colombia pueda ser reelegido ni siquiera una vez. Yo creo que vamos a considerar que esto habrá sido algo excepcional en la historia de Colombia, para responder a un desafío excepcional contra la seguridad de los colombianos”

“Así como es un líder de gobierno excepcional, Uribe es el candidato ideal: la gente lo conoce, conoce su talante de líder incansable y lo ve como un mandatario amigable y confiable.”

“[...] Tuvieron la sabiduría de discernir la excepcionalidad del momento, y buscar una respuesta política excepcional para enfrentar en victoria esos desafíos”.

¿Qué es lo verdaderamente excepcional que nos obligue a hacer un cambio en las reglas de juego?

En Colombia lo excepcional es lo cotidiano

- **En lo económico:** por cuenta de la excepcionalidad las reglas de juego cambian cada año a partir de una reforma tributaria
- **En lo político:** las crisis se solucionan con reformas constantes a la constitución. En 190 años Colombia ha tenido 8 constituciones y ha reformado 26 veces la de 1991. De las cuales 12 se ha llevado a cabo durante el actual gobierno
- **En la justicia:** debido a los permanentes “ajustes” institucionales ha perdido independencia (primera reelección y reestructuración administrativa)

REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

- **En 1.993**

- Acto Legislativo 01- Crea el distrito de Barranquilla.
- Acto Legislativo 02- Adopta el plan de desarrollo para

- **1993 y 1994.**

- Acto Legislativo 03- Revive las suplencias parlamentarias.

- **En 1995**

- Acto Legislativo 01- Modifica el régimen de transferencias.
- Acto Legislativo 02- Integración de los tribunales militares.

- **En 1996**

- Acto Legislativo 01- Funciones de las asambleas departamentales.

- **En 1997**

- Acto Legislativo 01- Revive la extradición.

- **En 1999**

- Acto Legislativo 01- Suprime la expropiación sin indemnización.

- **En 2000**

- Acto Legislativo 01- Cambia el nombre de Bogotá.
- Acto Legislativo 02- Sobre el ejercicio del deporte.

- **En 2001**

- Acto Legislativo 01- Modifica el régimen de transferencias.
- Acto Legislativo 02- Reconoce la Corte Penal Internacional.

- **En 2002**

- Acto Legislativo 01- Sobre nacionales colombianos.
- Acto Legislativo 02- Alarga el período de alcaldes y gobernadores.

- Acto Legislativo 03- Adopta el sistema penal acusatorio.

- **En 2003**

- Acto Legislativo 01- Modifica el régimen electoral y de partidos.
- Acto Legislativo 02- Estatuto antiterrorista.

- **En 2004**

- Acto Legislativo 01- Reelección del Presidente en ejercicio.

- **En 2005**

- Acto Legislativo 01- Cambia el régimen de pensiones
- Acto Legislativo 02- Crea la circunscripción internacional
- Acto Legislativo 03- Modifica la Circunscripción internacional

- **En 2007**

- Acto Legislativo 01- Facilita la moción de censura.
- Acto Legislativo 02- Crea varios distritos.
- Acto Legislativo 03- Cambia el número de concejales de Bogotá.
- Acto Legislativo 04- Modifica el régimen de transferencias.

¿Qué es lo que está en juego en este momento?

1. Desde el punto de vista coyuntural



La estabilidad institucional se vería afectada

- El **poder de nominación** del Presidente afectaría principalmente en el plano de la **justicia** y en el orden **económico**

1.

Poder de nominación del Presidente

RAMA JUDICIAL

ENTIDAD	MIEMBROS	DURACIÓN DEL PERIODO	TIPO DE ELECCIÓN	ÓRGANO QUE ELIGE	ELECTOS EN PERIODO 1	ELECTOS EN PERIODO 2	ELECTOS EN PERIODO 3
Corte Constitucional	9	8 años	Presentación conjunta de ternas (Corte Suprema de Justicia envía 3 ternas, Consejo de Estado 3 ternas y Presidente de la república 3 ternas)	Senado	1	8 	1
Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria	7	8 años	Presentación de terna del Presidente	Congreso de la República	0	7 	0
Fiscalía	1	4 años	Presentación de terna del Presidente	Corte Suprema de Justicia	1	1	1

Poder de nominación del Presidente

MINISTERIO PÚBLICO




ENTIDAD	NÚMERO DE MIEMBROS	DURACIÓN DEL PERIODO	TIPO DE ELECCIÓN	ÓRGANO QUE ELIGE	ELECTOS EN PERIODO 1	ELECTOS EN PERIODO 2	ELECTOS EN PERIODO 3
Procuraduría General de la Nación	1	4 años	Presentación conjunta de terna (1 CSJ, 1 CE y 1 Presidente)	Senado	1	1	1

Poder de nominación del Presidente

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

ENTIDAD	NÚMERO DE MIEMBROS	DURACIÓN DEL PERIODO	TIPO DE ELECCIÓN	ÓRGANO QUE ELIGE	ELECTOS EN PERIODO 1	ELECTOS EN PERIODO 2		ELECTOS EN PERIODO 3	
Junta Directiva del Banco de la República	7	4 años	Elección del Presidente	Presidente (elige 5 miembros, además del Ministro de Hacienda, para un total de 6)	4	5		6	
Comisión Nacional de Televisión	5	2 años	2 por elección del Presidente; 3 representantes de: canales regionales (1), asociaciones sindicales y gremiales (1) y ligas o asociaciones de padres de familia, televidentes, etc. (1).	Presidente (elige 2 comisionados)	5	2	2	2	2

2. Desde el punto de vista estructural

- El fundamento del orden de una democracia  la constitución
- Orden en una sociedad  justicia
- Lo que distingue un país con libertades y opciones  el sistema económico

1. Estado de Derecho
2. Debate entre Constitución y Democracia
3. Marco Regulatorio
4. Estado de Derecho vs. Estado de Opinión
5. Las Instituciones
6. El debate actual

2.

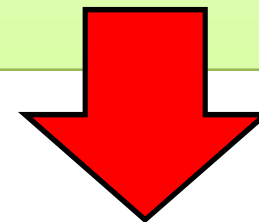
Recordemos algunas características básicas de un Estado de Derecho

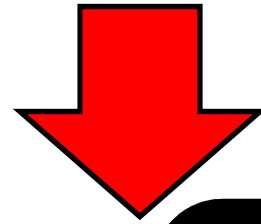
Las reglas del juego

- Consta de leyes que sean de **público conocimiento**
- Estas deben ser **claras** en cuanto a su significado
- **Accesible** para **todos**
- Deben ser **aplicables** para **todos** por **igual**
- Donde los **jueces** sean **imparciales** e **independientes** y estén libres de influencias exógenas
- Las principales **instituciones del sistema jurídico**, incluyendo los tribunales, organismos reguladores, fiscales y la policía deben ser **justos, competentes y eficientes**
- El **gobierno debe cumplir la ley** y sus **funcionarios** aceptan que se les **aplique la ley**
- La **elaboración de leyes** se rige por reglas **transparentes, estables, claras y generales**
- Las **leyes** en sí mismas describen situaciones futuras y deben ser **conocidas, claras, estables** y abarcan áreas críticas

Debate entre Constitución y Democracia

- Una de las **principales amenazas** que pueden enfrentar las democracias, es la **ambición de los líderes por perpetuarse en el poder** sacando provecho de su **posición dominante** para acomodar el orden institucional a sus objetivos.
- **Por encima de las pretensiones o el anhelo de una mayoría, prima la Constitución Política,** concebida para regular la forma como los integrantes de una sociedad se relacionan





¿Por qué la mayoría debería ser limitada por la Constitución?

Thomas Jefferson (SXVIII)

El propósito de la Constitución no era limitar la democracia, sino asegurar que ésta perdure!!

(James Madison)



El Estado de Derecho y los marcos regulatorios

Si bien las leyes son elaboradas por el poder **LEGISLATIVO**, las regulaciones provienen del **EJECUTIVO**



Las regulaciones señalan cómo se aplican las leyes y, consecuentemente, el nivel hasta el que pueden ser cuestionadas (las que están por fuera de la ley escrita pueden ser cuestionadas más fácilmente)

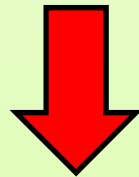


La claridad de la norma es esencial para garantizar que las regulaciones se apliquen de manera previsible

Ojo: el argumento sobre la excepcionalidad del momento destruiría por completo este esquema

Sin embargo:

El contenido de las leyes de un país importa poco, si las INSTITUCIONES constituidas para interpretar y hacer cumplir esas leyes son ineficientes, arbitrarias o corruptas



Instituciones económica y políticas

Instituciones

D. North

Las instituciones se componen de

1. reglas formales,
2. restricciones informales

1. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad - Constitución

2. Son restricciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana

De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico

El cambio institucional da forma a la manera en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y, de esta forma, es la clave para entender el cambio histórico.

Hay instituciones formales e informales y éstas deben complementarse

El Peligro del debate actual:

Basados en el conjunto de premisas que esgrimen el deber ser de las instituciones y su papel en el Estado de derecho, se pueden establecer distintos elementos del **debate actual sobre reelección**:

1. Se ha subestimado la importancia que juegan las instituciones en el desarrollo del país, y cómo sus transformaciones necesariamente alteran la evolución de la sociedad y su desarrollo histórico;

2. Según la Constitución de 1991 en su primer artículo: **“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria [...] democrática, participativa y pluralista”**. Unos de los objetivos de esta Constitución fue el ampliar la participación ciudadana pero sin transgredir los principios de la democracia representativa, la cual se constituye como modelo de democracia moderna.
3. El llamado **referendo reeleccionista** se apoya en un discurso que se sustenta en el poder de las mayorías y en una concepción de democracia basada esencialmente en la premisa única del *demos-kratos* (poder del pueblo), herramienta empleada desde tiempos históricos, a través de la cual los grandes líderes decían encarnar la voluntad del pueblo (la voz del pueblo es la voz de Dios y se representa en un hombre), para **sacar adelante proyectos de tipo personalista**

El riesgo de las democracias plebiscitarias o de las mayorías: Estado de derecho Vs. Estado de opinión

Estado de Opinión: (argumento central dentro de la campaña del referendo)

- Un **discurso que agrada** a las mayorías ante el desconocimiento de sus implicaciones
- Desencadena profundos **cuestionamientos sobre los efectos** que generaría su aplicación en una democracia liberal
- Estado de opinión **sobrevalora el rol que desempeña la opinión pública** como agente dinamizador de la política y los direccionamientos de los gobiernos
- Se está **abusando**, además, de las **potestades conferidas en la Constitución del 91 al constituyente primario**
- Considerar el Estado de opinión como la fase superior del Estado de derecho, significa asignar **mayor preponderancia a la voluntad de las mayorías que al respeto por la ley**
- **Desconocer la importancia de las minorías** en el juego democrático

¿Qué pasa con eso?

SENTENCIA C-1040/05

“Establecer la posibilidad de **reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado.**

No solamente se permite que la influencia del presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, además **se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional**, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial”.

Algunas inquietudes para la reflexión ...

- ¿En Colombia estaremos avocados acaso a una situación donde la voluntad de las mayorías esté por encima de la Constitución?
- ¿Estaremos *ad portas*, de que nuestra Constitución sea cada vez más un instrumento tan maleable que permita la manipulación de las normas y así permitir que se legitime una dictadura de las mayorías?
- ¿Se acabarán los mecanismos legales para establecer frenos tanto a los líderes como a la voluntad de las mayorías, para proteger los derechos de las minorías?