

KAS

Enero 2015 ISSN 2322-9896

Papers No. 24

Serie GIREPO
Reforma Política 2015

La prohibición de las reelecciones en el proyecto de equilibrio de poderes





Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer –KAS– la promoción de la democracia y el Estado de derecho es una misión fundamental, y es la razón que nos impulsa a desarrollar un sinnúmero de programas en más de 120 países del mundo. Así, con el firme propósito de promover los principios democráticos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, la KAS inició su labor en Colombia hace casi cuarenta años.

Sin lugar a dudas, el actual escenario político del país, donde se está tramitando una reforma política denominada “Equilibrio de poderes”, presenta retos significativos así como oportunidades para su consolidación democrática. Más aún si se observan algunos de los resultados que el *Índice de Desarrollo Democrático* –IDD– publicado por el Programa regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la KAS en Uruguay ha mostrado en los últimos años respecto al desarrollo democrático en Colombia. Conscientes de ello, procuramos aportar desde nuestro quehacer herramientas que permitan analizar las iniciativas que se emprenden para mejorar este nivel democrático y generar espacios plurales de reflexión en torno a dichas temáticas.

Así pues, a propósito de este proyecto de ley presentado por el gobierno nacional, hemos generado una serie de *KAS Papers* en alianza con el Grupo de Interés de Reforma Política –Girepo–, y bajo la coordinación académica de la Misión de Observación Electoral –MOE–, para debatir y estudiar cada uno de los componentes de la propuesta, sus antecedentes y posibles impactos de cara al desarrollo democrático del país.

Para la construcción de los documentos, convocamos a organizaciones y expertos reconocidos por su trayectoria en cada temática, para que en calidad de autores y facilitadores, analizaran de manera colectiva y constructiva los puntos más relevantes de la reforma:

- Lista cerrada, democracia interna de las organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria.
- Eliminación de la reelección presidencial y en cargos de altos dignatarios.
- Gobierno y Administración de la Rama Judicial.
- El juzgamiento de altos funcionarios.
- Responsabilidad de las agrupaciones políticas.
- Reforma a las circunscripciones del Congreso de la República.

Todos los documentos fueron elaborados con el espíritu de contribuir, mediante la generación de información rigurosa y análisis completos, a una discusión sólida de la reforma y sus posibles impactos, tanto para quienes la apoyan como para quienes tienen críticas al respecto. En últimas, pretenden proponer de manera crítica y constructiva recomendaciones para que sean estudiadas y tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones.

El Paper que aquí presentamos, “La prohibición de las reelecciones en el proyecto de equilibrio de poderes”, fue elaborado por Clara Rocío Rodríguez Pico, profesora asistente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI– de la Universidad Nacional de Colombia, y Christian Camilo Acosta Sierra, Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Los autores contextualizan en primer lugar el marco legal que ha permitido las reelecciones de presidentes, altos dignatarios y autoridades electorales. Posteriormente, se hace una comparación entre las propuestas que se han generado en el debate del proyecto de reforma al equilibrio de poderes y se señalan sus posibles impactos. Por último, se exponen una serie de conclusiones y recomendaciones en torno a la pertinencia de la eliminación de la reelección inmediata para estos funcionarios.

Desde luego, todavía quedan muchos temas por abordar respecto a esta reforma constitucional y que desbordan el alcance de esta serie de *KAS Papers*, sobre todo si se tiene en cuenta que a partir de marzo de 2015, se llevarán a cabo nuevos debates para la elaboración final de la ley, los cuales sin duda abrirán un mayor número de perspectivas de análisis. Sin embargo, consideramos que este es un esfuerzo válido como insumo para esta etapa del proyecto y reflexiones venideras.

Finalmente, agradecemos de manera especial a todas las organizaciones y personas que participaron en la construcción colectiva de estos documentos. Esperamos que constituyan una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisiones, y de manera especial, que sin tomar postura alguna, incentiven la discusión en torno a estos temas, necesarios pero no únicos para lograr un mayor desarrollo democrático en el país.

Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia



Editor KAS Paper:

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia

www.kas.de/kolumbien/es

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgraficas.com

Coordinación académica

Misión de Observación Electoral (MOE)

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares

Impreso en Colombia

Enero de 2015

Autores facilitadores

Clara Rocío Rodríguez Pico: Trabajadora Social de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Magistra en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, Magistra en Ciencia Política Iberoamericana de la Universidad Internacional de Andalucía en España, Doctora en Ciencia Política, Universidad de Sofía San Clemente de Ojrid, en Sofía, Bulgaria. Actualmente se desempeña como profesora asistente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia.

Christian Camilo Acosta Sierra: Politólogo con Énfasis en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha trabajado en temas gobierno, políticas públicas, sistema político y conflicto en Colombia, Ley de Víctimas y Reforma Política.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS-, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Participantes sesión de debate y discusión sobre el tema

Eliminación de la reelección presidencial y en cargos de altos dignatarios

ORGANIZACIÓN	NOMBRE
IEPRI – U. NACIONAL	Clara Rocío Rodríguez
INVESTIGADOR	Christian Acosta Sierra
FORO NACIONAL POR COLOMBIA	Lorena López
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	Camilo Mancera Marlon Pabón Castro Frey Alejandro Muñoz Luisa Salazar



1. Introducción y contexto

En América Latina las últimas décadas han estado marcadas por cambios constitucionales tendientes a permitir la reelección presidencial tanto en su modalidad inmediata o consecutiva, como mediante la presentación del mandatario después de transcurrido uno o más periodos de gobierno¹. Estas reformas se han implementado a pesar de que la limitación del poder político es uno de los presupuestos del estado de derecho, y que el presidencialismo y la debilidad institucional han sido características relevantes de los sistemas políticos de la región.

Colombia no ha estado ajena ni a la discusión ni a la tramitación de reformas normativas al respecto, no obstante en la actualidad se camina en el sentido contrario, toda vez que en el Congreso de la República se tramita la iniciativa gubernamental tendiente a re-adoptar la prohibición total de la reelección presidencial (proyecto de Acto Legislativo No. 018 del 2014²).

A su vez, y en consideración al hecho de que el proyecto presentado por el Gobierno Nacional fue orientado a redefinir el equilibrio de poderes, la proscripción se extendió a otros altos funcionarios del Estado: los encargados de órganos de control (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y a las autoridades electorales (Registrador Nacional del Estado Civil y magistrados del Consejo Nacional Electoral). Esta propuesta reviste importancia y requiere atención de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones, no solo por el poder que potencialmente pueden concentrar quienes ostentan estos cargos, sino porque se trata de instituciones de

gran relevancia para la democracia y la protección de derechos ciudadanos.

El presente documento analiza las propuestas sobre prohibición de la reelección en todos los casos mencionados. Para ello, se desarrollan los siguientes cuatro apartados: 1) Examen de los antecedentes constitucionales y de la trayectoria que en términos prácticos ha tenido la vigencia de la reelección en estos cargos. Este ejercicio tiene como propósito identificar elementos que permitan valorar la pertinencia de la reforma propuesta. 2) Comparación de aspectos legales relacionados con las normas tramitadas. Al respecto, el articulado actualmente vigente en la Constitución Política se contrasta con la propuesta presentada por el Gobierno Nacional y con las modificaciones que se derivan del texto aprobado tanto en la Comisión Primera como en la Plenaria del Senado. 3) Sistematización de los aportes de la mesa de trabajo del Grupo de Interés sobre la Reforma Política (GIREPO) que se ocupó del tema, en relación al impacto que podrían tener las medidas objeto de estudio, así como de diferentes puntos de vista que deben ser considerados en el debate. 4) Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones que se espera resulten de utilidad para todos aquellos interesados en fortalecer la institucionalidad política democrática.

Antecedentes y contexto de las reelecciones incluidas en el proyecto

La reelección presidencial inmediata

Colombia ha sido considerada “tierra estéril para la reelección” presidencial (Castro, 2005, Pág. 39). En la historia política del país esta figura no ha sido favorecida ni en términos de su ordenamiento jurídico, ni en la utilización del mecanismo cuando este ha estado vigente dentro de las reglas de juego democrático. Incluso la

1. De los 18 países de América Latina, solo Guatemala, Honduras, México y Paraguay la prohíben (Zovatto, D, y Orozco, J, 2008).
2. “Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones”.



Asamblea Nacional Constituyente de 1991 la proscribió en cualquier modalidad. Quizás por estos antecedentes históricos su adopción en el año 2004 motivó una fuerte oposición, no solo se argumentaba el impacto que podría tener en términos de equilibrio de poderes y de pérdida de pesos y contrapesos de las instituciones democráticas, sino que se percibía como una grave alteración a las reglas de juego, tendiente a favorecer al mandatario de turno. A esto se sumó el hecho de que su trámite y aprobación en el Congreso estuvo rodeado de escándalos y delitos -como la "yidispolítica"-, que vincularon a ministros y altos funcionarios cercanos al gobernante³. Sin embargo, los defensores de la reforma consideraron que a través de ella se garantizaría la continuidad de la política de Seguridad Democrática, impulsada por el en ese momento presidente Álvaro Uribe Vélez.

El debate sobre el tema volvió a avivarse en el 2008, con el intento de promover, esta vez mediante referendo de iniciativa popular, una segunda reelección. Como se conoce, además de los innumerables vicios de procedimiento que presentó y que llevaron a la Corte Constitucional a declararlo inconstitucional⁴, se cometieron graves irregularidades que generaron procesos penales contra los promotores de la iniciativa (MOE, 2012).

Así las cosas, la reelección presidencial inmediata por una sola vez, proclamada con el Acto Legislativo 02 de 2004, que se encuentra vigente, permitió la continuidad en el poder para un segundo mandato de Álvaro Uribe en el 2006 y de Juan Manuel Santos, recientemente reelegido para el período 2014 – 2018. Si bien se expidió la denominada "Ley de Garantías" (Ley 996 de 2005) que pretende regular la competencia entre el presidente-candidato y los demás competidores, ninguna de las

dos campañas políticas estuvo exenta de críticas y de prevenciones frente al uso de los recursos del poder efectuado en su momento por los mandatarios en ejercicio.

Pese a hacer uso de la figura, desde su campaña, el actual Presidente se comprometió a tramitar la derogatoria de este articulado, con el argumento -recogido en el proyecto de acto legislativo que materializa esta promesa de campaña- de que el adoptar la reelección inmediata "sin que se hubiera realizado una modificación sistemática al diseño institucional, alteró en forma grave el equilibrio de poderes previsto en la Carta Política"⁵.

La reelección de Altos Dignatarios del Estado

Ahora bien, tal y como se desarrolla a continuación, la iniciativa del gobierno plantea también establecer una regla general que prohíbe la reelección para otros servidores públicos "con el objeto de garantizar el equilibrio y evitar abusos de poder"⁶. Es de mencionar que esta prohibición ya estaba expresamente establecida en la Carta de 1991 para el Fiscal General de la Nación y para los magistrados de las Altas Cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia), por lo cual estos cargos no son considerados en el proyecto, respecto al tema de análisis⁷.

La propuesta del proyecto implica la prohibición de la reelección para todos los cargos incluidos en el cuadro No. 1, haciéndola explícita para aquellos que no la

3. Ver: Equipo Nizkor, "Uribe aprobó Ley que convoca a referendo reeleccionista".

4. Ver: Silla Vacía, "Se cae la reelección 7-2".

5. Ver: Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2014, Pág. 22.

6. Pág. 22.

7. El artículo 249 de la Constitución Política establece al respecto lo siguiente: "El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República y no podrá ser reelegido...", mientras que el artículo 233 señala "los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para un periodo de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso" (cursilla añadida).



menciona la Carta Política. El análisis de la pertinencia de esta medida, que a continuación se presenta, debe considerar por separado los antecedentes de cada caso, que en parte se derivan por las definiciones

constitucionales diferenciales y de otro lado por los hechos que han rodeado las reelecciones ocurridas hasta el momento.

Cuadro No. 1. Definiciones en la Constitución de 1991 sobre altos cargos del Estado que se propone modificar el proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2014 Senado/ 153 Cámara.

TIPO	CARGO	DEFINICIONES SOBRE REELECCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991
Organismo de control	Contralor General de la República	Permitida de manera no inmediata, sin especificar límite de periodos.
	Procurador General de la Nación	No se señala nada al respecto.
	Defensor del Pueblo	No se señala nada al respecto.
Autoridades electorales	Registrador Nacional del Estado Civil	Reelegible por una vez a partir de la vigencia del Acto legislativo 01 de 2003, anteriormente la Constitución prohibía su reelección.
	Magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE)	Reelegibles por una vez a partir de la vigencia del Acto legislativo 01 de 2003, anteriormente la Constitución prohibía su reelección.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia.

Reelección de los Contralores Generales de la República entre 1990 y 2014

Cuadro No. 2. Contralores Generales de la República electos entre 1990 y 2014

PERIODO	NOMBRE	OBSERVACIONES
1990-1994	Manuel Francisco Becerra Barney	Fue condenado a 5 años por enriquecimiento ilícito.
1994-1998	David Turbay Turbay	Fue condenado a 5 años por enriquecimiento ilícito.
1998-2002	Carlos Ossa Escobar	Investigado por incumplimiento de requisitos legales a funcionaria durante su gestión.
2002-2006	Antonio Hernández Gamarra	
2006-2010	Julio César Turbay Quintero	Investigado por gastos sin control durante su gestión.
2010-2014	Sandra Morelli Rico	Investigada por supuestas irregularidades en el arriendo de la nueva sede de la Contraloría.
2014-actual	Edgardo Maya Villazón	Fue procurador entre 2001 y 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de prensa.

En el cuadro No. 2 se evidencia que ninguno de los Contralores Generales de la República electos entre 1990 y 2014, ha sido reelegido, pese a que la Constitución de 1991 permite su reelección de manera no consecutiva. Esta situación puede estar asociada a dos fenómenos. El primero puede ser el carácter no inmediato de la reelección, que en teoría implica que

no se tiene acceso directo a los recursos institucionales y de poder que permitan promoverse para un segundo periodo en el cargo. En segundo lugar se tiene que buena parte de los ex contralores han sido o están siendo objetos de investigaciones judiciales, tal y como se presenta en la casilla de observaciones del mencionado cuadro.



Cuadro No. 3. Procuradores Generales de la Nación electos entre 1990 y 2014

PERIODO	NOMBRE	OBSERVACIONES
1990-1994	Carlos Gustavo Arrieta Padilla	
1994-1996	Orlando Vásquez Velásquez	Destituido por mandato de la Corte Suprema de Justicia.
1997-2001	Jaime Bernal Cuéllar	
2001-2005	Edgardo José Maya Villazón	Actual Contralor General de la República.
2005-2009	Edgardo José Maya Villazón	Reelegido.
2009-2013	Alejandro Ordóñez Maldonado	
2013-actual	Alejandro Ordóñez Maldonado	Reelegido.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de prensa.

A diferencia de lo que ocurre con la Contraloría, los constituyentes de 1991 no establecieron ninguna norma que prohibiera o permitiera la reelección de los representantes del Ministerio Público. Debido a este vacío jurídico los dos últimos Procuradores, Edgardo José Maya Villazón y Alejandro Ordóñez Maldonado han sido reelegidos de manera inmediata (Cuadro No. 3), aunque la inexistencia de esa posibilidad constitucional generó la presentación de una demanda ante el Consejo de Estado, la cual se encuentra actualmente en curso, en ella se señaló no sólo que el Senado de la República, desconoció principios esenciales de la Carta sobre estado de derecho y concentración de poder, en tanto carecía de competencia constitucional para reelegir al Procurador, sino que además en su reelección se presentaron otros vicios, como el pago de favores de senadores electores de Ordóñez, que en opinión de los demandantes llevarían a considerar nula⁸ su elección.

Guardadas las proporciones, lo ocurrido en la Procuraduría se asimila a lo evidenciado en la Defensoría del Pueblo, donde sin existir explícitamente la posibilidad de reelección se presenció un caso de concentración de poder en manos de Vólmar Pérez, quien estuvo a cargo

Se presenta una especie de consenso en cuanto al desequilibrio institucional que genera la posibilidad de reelección de los mayores y más importantes cargos públicos del país.

de la entidad por cerca de 10 años con diversas modalidades de vinculación y elección⁹, que son ilustradas en la gráfica No. 1. Así, después de la renuncia de Eduardo Cifuentes para ocupar el cargo de director de la Oficina de Derechos Humanos de la Unesco, Pérez, quien llevaba siete años vinculado a la entidad, fue encargado de la Defensoría por orden del entonces Presidente de la República Alvaro Uribe Velez, para que culminara el período restante. El mismo Presidente decidió enviar una terna a la Cámara de representantes para lo que restaba del período. Posteriormente lo vuelve a postular en la terna para el periodo 2004 – 2008 y nuevamente

8. La demanda fue presentada por los abogados José Leonardo Bueno, Carlos Mario Isaza y Rodrigo Uprimny. Ver: La elección del procurador fue irregular. En Semana, octubre 07 de 2014 <http://www.semana.com/nacion/articulo/eleccion-del-procurador-ordonez-fue-irregular-segun-uprimny/395051-3>

9. Jaime Córdoba Triviño (1992-1996), José Fernando Castro Caicedo (1996-2000), y Eduardo Cifuentes Muñoz (2000- 2003), precedieron a Vólmar Pérez como Defensores del Pueblo desde la creación de esta institución por la Constitución de 1991. Posteriormente, en el 2012, fue elegido José Armando Otálora Gómez quien ostenta el cargo actualmente.



para el siguiente período, pero en la medida en que no se incluye una mujer en la terna, ésta es demandada ante el Consejo de Estado. Mientras se da la suspensión

provisional Pérez renuncia, solamente para volver a ser postulado, por el presidente reelegido, para un nuevo período, 2008-2012 (Revelo, 2009).

Grafica No. 1. Hechos y procesos de elección del Defensor del Pueblo (2002 – 2009)

Hechos y procesos de elección de defensor del pueblo (2000-2009)



Fuente: Tomado de Revelo, 2009, 165.

Como lo señala el estudio de Revelo (2009), esta concentración de poder se da simultáneamente a la pérdida de independencia y de eficacia de la entidad en el cumplimiento de sus funciones. En un período caracterizado por innumerables denuncias de violaciones a los derechos humanos, una entidad de la importancia de la Defensoría termina cooptada por el ejecutivo, quien es su nominador y quien además, con la adopción de la reelección presidencial inmediata, quiebra uno de los contrapesos previstos constitucionalmente.

Se hace evidente la politización de la entidad -considerada un reducto del partido Conservador-, su burocratización y su uso para el pago de favores políticos. De igual forma, la elección se convierte en una burla pues debido a la relación entre el Defensor, sus electores (la Cámara de Representantes) y la concentración de poder que se dio en el Ejecutivo durante el período, prácticamente en todos los casos las ternas presentadas eran



www.flickr.com/photos/ - © Lfcimages

realmente de un candidato, tal y como lo demuestran los resultados de las diferentes votaciones que se recogen en el cuadro No. 4.



Cuadro No. 4. Votaciones en las elecciones de Vólmar Pérez como defensor del pueblo 2003-2008

Elección	Votación por candidato incluido en la terna				
	Candidato Ganador	Candidato 2	Candidato 3	Nulos	Blancos
2003, para terminar el período por renuncia del Defensor	136 (V. Pérez)	10 (Elsa Gladys Cifuentes)	31 (Mario Gómez)		
2004-2008	136 (V. Pérez)	2 (Ilva Myriam Hoyos)	0 (Alejandro Vélez)	0	14
2008-2012 (demandada por incumplir la ley de cuotas)	135 (V. Pérez)	2 (Wilson Ruiz)	0 (Alberto Casas)	8	13
2008-2012	143 (V. Pérez)	0	0	4	4

Fuente: Elaboración propia con base en Revelo, 2009.

Reelecciones de autoridades electorales

En relación con las autoridades electorales, como ya se mencionó, el Acto Legislativo 01 de 2003 modificó varios aspectos, incluyendo la eliminación de la prohibición de la reelección. El Registrador Nacional pasó de ser elegido por el Consejo Nacional Electoral, a ser escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos. Aunque se aprobó la posibilidad de la reelección, su periodo se disminuyó de cinco a cuatro años (artículo. 266 de la C.P.). Mientras tanto, la responsabilidad de elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral (C.N.E.) pasó de manos del Consejo de Estado, a las del Congreso de la República en pleno, a través del mecanismo de la cifra repartidora; a su vez, se estableció que dicho órgano estaría conformado por nueve magistrados, mientras anteriormente el artículo original de la constitución señalaba que se compondría del número de miembros que estableciera la ley, el cual no podría ser menor a siete (artículo 264 de la C.P.).

Estas diferencias han hecho que se presente una situación en cierta medida contraria entre el Registrador y los magistrados del C.N.E, en lo que tiene que ver con la reelección durante la década de vigencia de la norma. Hasta el momento, solamente Carlos Ariel Sánchez Torres

ha sido elegido para el periodo 2007-2011 y luego reelegido para la vigencia 2012-2016,¹⁰ sin que ello haya generado mayores complicaciones en la medida en que el procedimiento para su elección es el concurso de méritos y no se presentan interferencias con sus electores¹¹.

Cuadro No. 5. Magistrados del CNE reelectos a partir de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003

Nombre	Periodos	
Carlos Ardila Ballesteros	2006-2010	2010-2014
Joaquín José Vives Pérez	2006-2010	2010-2014
José Joaquín Plata Albarracín	2006-2010	2010-2014
Juan Pablo Cepera Márquez	2006-2010	2010-2014
Oscar Giraldo Jiménez	2006-2010	2010-2014
Pablo Guillermo Gil de la Hoz	2006-2010	2010-2014
Emiliano Rivera Bravo		2010-2014 2014 -2018
Idayris Yolima Pérez Carrillo		2010-2014 2014 -2018
Luis Bernardo Franco Ramírez		2010-2014 2014 -2018

Fuente: Elaboración propia según revisión de prensa.

10. Ver: Silla Vacía, "Reelegido el registrador nacional, Carlos Ariel Sánchez".

11. En el caso de la Registraduría, en el momento de la modificación constitucional estaba a cargo Alma Beatriz Rengifo (2002-2006). Posteriormente, estuvo de manera transitoria Juan Carlos Galindo Vácha, entre enero y diciembre de 2007.



Quienes han ostentado poder político, bien sea como presidente de la república o como responsable de organismos de control o de las autoridades electorales, han acudido a la posibilidad de continuidad.

En el cuadro No. 5 se observan los magistrados del CNE que se han reelegido a partir de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003. Como puede observarse, las reelecciones iniciaron se inician en el 2006, seis de los nueve magistrados electos en esa ocasión, se reeligieron para el periodo 2010- 2014, de igual forma se aprecia que los tres magistrados que tenían posibilidad de reelegirse para el actual periodo lo hicieron, aunque hay que señalar que dos de ellos (Rivera y Pérez) habían reemplazado a titulares del período anterior por muerte o renuncia.

El origen político del CNE, derivado de su elección en el Congreso se ha mostrado problemático, en la medida en que representa a partidos políticos con presencia en el mismo y tiene como obligación pronunciarse sobre situaciones relacionadas con procesos electorales, lo que ha llevado a situaciones desafortunadas en las cuales al mismo tiempo en que se definen aspectos relacionados con asignación de curules o demandas de fraudes electorales, algunos magistrados han realizado campañas reeleccionistas frente a congresistas interesados en las decisiones del Consejo^{12 13}. La limitación de su

12. Ver: El Universal, "Posible reelección de magistrados frena decisiones en el Congreso".

13. Ver: Revista Semana, "La Otra Reelección que enfrenta Martha Lucía Ramírez".



elección a un solo periodo efectivamente evitaría que se presentaran este tipo de situaciones.

2. Análisis legal comparado

El presente apartado compara la normatividad vigente sobre el tema de la reelección en todos los cargos mencionados previamente, con las propuestas del gobierno y los textos aprobados en primero y segundo debate en el Senado de la República. Si bien existen otros artículos relacionados con el tema, estos fueron omitidos por cuestiones de espacio, aunque se hace referencia a los mismos más adelante en otros apartados del documento. De igual forma se incluye solamente el apartado del artículo relacionado con el tema de la reelección, prescindiendo de definiciones que corresponden a otras materias. Estas omisiones se señalan mediante los tres puntos suspensivos y en los comentarios cuando se refieren a propuestas incluidas en el Senado de la República.

TEMA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL VIGENTE	INICIATIVA DEL GOBIERNO	TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE (Comisión primera Senado de la República)	TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE (Plenaria del Senado de la República)	COMENTARIOS
<p>Reelección presidencial</p>	<p>Artículo 197. "Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos (...).</p>	<p>Artículo 15. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Vicepresidencia o menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatritenio (...).</p>	<p>Artículo 15. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Vicepresidencia o menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatritenio (...).</p>	<p>Artículo 10. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatritenio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo o asamblea constituyente.</p> <p>Esta medida no cobija al Vicepresidente de la República, si ha ejercido la Presidencia por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatritenio.</p>	<p>En los dos primeros debates se prohíbe totalmente la posibilidad de la reelección presidencial, tal y como se establece en la propuesta del gobierno. La plenaria del Senado, hace más difícil una posible re-adopción de esta figura en el ordenamiento constitucional, al determinar que la reelección solo podrá ser reformada o derogada a través de un mecanismo de democracia directa (referendo o asamblea constituyente).</p> <p>Esta medida no cobija al Vicepresidente de la República, si ha ejercido la Presidencia por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatritenio.</p>
<p>Reelección del Contralor General de la República</p>	<p>Artículo 267. "(...) La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de lista de candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (...).</p>	<p>Artículo 24. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 267. "(...) La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por la Comisión Nacional del Servicio Civil con base en el dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (...).</p>	<p>Artículo 32. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 267. "(...) La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por la Comisión Nacional del Servicio Civil con base en el dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (...).</p>	<p>Artículo 25. Modifíquense los incisos 5° y 7° del artículo 267 de la Constitución Política los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 267. "(...) La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período institucional igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por la Comisión Nacional del Servicio Civil con base en el dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p>	<p>El Contralor General pasa de poder ser reelegido para un periodo no inmediato, a eliminarse toda posibilidad de reelección, tal y como se estipulaba en la propuesta del gobierno.</p> <p>Se modifican los nominadores y las calidades para ser nombrado Contralor, sin embargo estos textos se omiten en el presente análisis.</p>

TEMA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL VIGENTE	INICIATIVA DEL GOBIERNO	TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE (Comisión primera Sesión de la República)	TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE (Plenaria del Senado de la República)	COMENTARIOS
<p>Procurador General de la Nación</p>	<p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de tema integrada por candidatos de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</p>	<p>Artículo 28. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de tema integrada por el Presidente de la República. No podrá ser reelegido.</p>	<p>Artículo 35. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años. No podrá ser reelegido.</p>	<p>Artículo 27. El artículo 276 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de tema integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. No podrá ser reelegido (...).</p>	<p>Tanto en el proyecto del gobierno como en el texto aprobado en primero y segundo debate, se elimina toda posibilidad de que el Procurador General de la Nación pueda ser reelegido.</p> <p>En la Plenaria del Senado se incluyen prohibiciones para postularse a altos cargos del Estado o a cargos de elección popular durante un año después de su mandato, pero este texto se omite del presente análisis.</p>
<p>Reelección Defensor del Pueblo</p>	<p>Artículo 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de tema elaborada por el Presidente de la República.</p>	<p>Artículo 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de tema elaborada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido.</p>	<p>Artículo 38. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de tema elaborada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido (...).</p>	<p>Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de tema elaborada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido (...).</p>	<p>Se elimina la reelección del Defensor del Pueblo.</p> <p>En la Plenaria del Senado se incluyen prohibiciones para postularse a altos cargos del Estado o a cargos de elección popular durante un año después de su mandato, pero este texto se omite del presente análisis.</p>
<p>Reelección del Registrador Nacional del Estado Civil</p>	<p>Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su periodo será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en</p>	<p>INICIATIVA DEL GOBIERNO</p> <p>Artículo 23. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su periodo será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la</p>	<p>TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE (Comisión primera Sesión de la República)</p> <p>Artículo 24. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley.</p> <p>Su periodo será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en</p>	<p>TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE (Plenaria del Senado de la República)</p> <p>Artículo 24. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley.</p> <p>Su periodo será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos políticos dentro del año</p>	<p>COMENTARIOS</p> <p>Desde el debate en la Comisión Primera se incluyen disposiciones tendientes a evitar que el Registrador pase a ocupar otros altos cargos o cargos de elección popular en el periodo siguiente. La inhabilidad se prevé en 4 años. El texto se omite de estos cuadros por no estar directamente vinculado con su reelección.</p>

TEMA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL VIGENTE	INICIATIVA DEL GOBIERNO	TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE (Comisión primera Sesión de la República)	TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE (Plenaria del Senado de la República)	COMENTARIOS
Reelección de Magistrados del C.N.E.	<p>cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga (...)</p>	<p>Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga (...).</p>	<p>cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>(...)</p> <p>No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.</p>	<p>inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>(...)</p> <p>No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.</p>	
	<p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez (...).</p>	<p>Artículo 22. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos (...).</p>	<p>Artículo 30. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No podrán ser reelegidos (...).</p>	<p>Artículo 23. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No podrán ser reelegidos (...).</p>	<p>Tanto en Comisión Primera como en Plenaria de Senado se acoge lo propuesto por el gobierno: Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral pasan de poder ser reelegidos por una sola vez, a eliminarse toda posibilidad de reelección.</p>



3. Análisis de impacto del acto legislativo No. 018 DE 2014

¿En qué medida las modificaciones a los artículos mencionados anteriormente tendientes a la prohibición de la reelección presidencial inmediata y de altos dignatarios del Estado, contribuyen a fortalecer el equilibrio de poderes? Este apartado del documento precisamente sistematiza la discusión constructiva que se llevó a cabo en el marco del Grupo de Interés de Reforma Política, GIREPO, liderado por la Misión de Observación Electoral (MOE) y con el apoyo de la Konrad Adenauer Stiftung.

En términos generales puede señalarse que una vez analizada la normatividad vigente y, sobre todo las experiencias al respecto, existió un cierto consenso en la pertinencia de las medidas propuestas. La eliminación de la figura de la reelección para el Presidente de la República, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil y los magistrados del CNE y su prohibición expresa en los casos en que no se incluyó en la Constitución Política de 1991 (Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo) es quizás el contenido de la reforma que menos debate y oposición ha generado, ya que se presenta una especie de consenso en cuanto al desequilibrio institucional que genera la posibilidad de reelección de los mayores y más importantes cargos públicos del país. Pese a lo anterior existieron una serie de consideraciones que es importante mencionar en este análisis y que se organizan en tres apartados: lo relacionado con la prohibición de la reelección presidencial, la proscripción de la reelección de los altos dignatarios del Estado y algunas ausencias que se derivaron del proyecto.

El proyecto de acto legislativo y la prohibición de la reelección presidencial

Un primer tema del debate se centró en analizar por qué si la reelección presidencial inmediata era el punto central del diagnóstico gubernamental debido al desequilibrio que genera, no se promovió una reforma específica solamente para abordar este tema.

Tal y como lo ha señalado el constitucionalista Rodrigo Uprimny, existe preocupación en el sentido de que la inclusión de múltiples y variados temas en el articulado, sin una articulación y propósitos claros, como los que se plantearon en esta reforma, pueda terminar dificultando el trámite de la misma, abra la puerta para que se incluyan “micos”^{14 15} o, incluso, facilite su hundimiento.

Por su parte el académico Yann Basset menciona que aunque el proyecto intenta hacer lo que la reforma del 2004 no hizo, que fue pensar de manera integral los desajustes causados por la introducción de la reelección inmediata en el equilibrio de poderes, lo hace con una paradoja: “su primer acto consiste precisamente en suprimir la reelección, con lo que desaparecería la justificación de las otras medidas que propone. Uno no se explica cómo un proyecto que pretende derogar una reforma improvisada y hecha en beneficio de un presidente particular, resulta abriendo la caja de pandora de muchas otras ocurrencias sueltas que, posiblemente, serán derogadas mañana por las mismas razones”¹⁶.

En segundo lugar llamó la atención la falta de análisis sobre el desequilibrio de poderes causado por la reelección presidencial inmediata, siendo esta la principal

14. Ver: Uprimny, “Una reforma sin norte”.

15. Ver: Uprimny, “Articulado desarticulado”.

16. Ver: Basset, “La Improvisada y peligrosa reforma para ‘el equilibrio de poderes’ ”.



bandera de la reforma. La propuesta de acto legislativo en estudio, en su exposición de motivos, intenta justificar los desajustes que trajo el tema de la reelección, sin embargo, no profundiza en un análisis lo suficientemente sólido, e incluso genera interrogantes, sobre hasta dónde se presentaron impactos por la adopción de la figura en el año 2004. Evidencias al respecto se encuentran, por ejemplo en lo ocurrido con la Defensoría del Pueblo, y registrado líneas arriba, así como en estudios sobre el tema, los cuales deberían ser considerados en el trámite de la norma.

En tercer término, la mesa de trabajo no soslayó el trasfondo político que hay detrás de la propuesta, reconociendo que el debate sobre el tema expresa diferencias entre la coalición de apoyo al gobierno y otras fuerzas minoritarias que apoyan la iniciativa, por una parte y por otra el grupo de congresistas del Centro Democrático, que lidera la oposición en el legislativo y que cuenta con el ex presidente Uribe a la cabeza en su condición de Senador. Esta bancada propuso retomar la fórmula vigente antes de 1991 que permitía la postulación no inmediata, lo cual daba un mayor juego a los ex presidentes en la vida política del país y podría, eventualmente, permitir una nueva reelección de Uribe.

En este sentido en el grupo, el debate no giró en torno a si es positiva o negativa la figura de la reelección. De hecho, a algunos de los participante no les parece mala la reelección per se, a la vez que se plantea la importancia de darle tiempo a las reformas para que demuestren o no su pertinencia, en lugar de estar realizando cambios permanentemente en la Constitución Política. Sin embargo, se mencionó como de la experiencia del país no pueden derivarse los beneficios que trae tener un presidente por un largo periodo, a la vez que se señala que los impactos políticos e institucionales que se han observado, arrojan la gran conclusión que es necesaria su prohibición.

De otro lado, aunque preocupa que la polarización al respecto impida centrar el debate en el fortalecimiento de la institucionalidad política democrática, se plantea que con la adopción de la prohibición de la reelección presidencial en todas sus modalidades, se recoge una tradición colombiana en materia institucional y de práctica política, a la vez que se pone freno a la concentración de poder, que afecta otros países de América Latina en la actualidad, y se recuperan las definiciones adoptadas por los constituyentes de 1991.

La prohibición de la reelección de Altos Dignatarios del Estado

Como se sustentó en el primer apartado de este texto, las definiciones constitucionales y las trayectorias en la materia han sido en todos los casos diferentes, aunque sí permiten evidenciar claramente la tendencia a la continuidad por parte de los altos dignatarios, bien sean pertenecientes a los organismos de control o a las autoridades electorales.

De todas las entidades y cargos analizados, solamente en la Contraloría General de la República no ha habido reelecciones, lo que puede deberse, como se indicó, a su carácter no inmediato y a problemas judiciales de la mayor parte de los que han ostentado el cargo.

Tanto en la Registraduría y el C.N.E. se han presentado reelecciones, incluso en la Procuraduría y en la Defensoría órganos, que de manera expresa no tienen prohibido o permitido la reelección., en estos dos últimos casos, parecería que ha habido una especie de aprovechamiento del vacío constitucional en la materia para garantizarse la continuidad en el poder. Situación que se combina con el carácter político de quienes tienen la potestad de elegirlos, el Senado, en el primer caso, y la Cámara en el segundo, lo que ha propiciado un escenario caracterizado por el intercambio de favores políticos,



totalmente inadecuado sobre todo cuando el Procurador debe ejercer vigilancia sobre los legisladores o cuando está en juego un asunto tan delicado en el país como los derechos humanos.

La misma situación se presenta, como se señaló, en relación con la experiencia en la reelección de los magistrados del CNE, donde han sido evidentes los conflictos de intereses entre sus electores y quienes tienen la facultad de controlarlos o incluso de darles sus credenciales.

Este análisis generó un consenso entre los participantes de la mesa de trabajo, sobre la pertinencia de que el acto legislativo incluyera la prohibición de la reelección para todos los cargos mencionados, en tanto todos ellos, para lograr la continuidad en otro periodo, pueden hacer uso de las funciones y atribuciones conferidas constitucionalmente, así como de los recursos de la entidad a la cual se encuentran adscritos. Adicionalmente, las relaciones de carácter político que se dan con sus electores en el legislativo minimizan la capacidad de actuar como contrapeso y de equilibrar los poderes públicos que se atribuyen a estas altas autoridades dentro de la democracia.

La única excepción a lo anterior, se encontró en lo relacionado con la reelección del Registrador, en tanto por el hecho de que sea elegido por los Presidentes de las Altas Cortes mediante concurso de méritos,¹⁷ como por el carácter no político de su reelección. Al respecto sí se planteó cierta duda sobre la necesidad de eliminar la posibilidad de un segundo periodo consecutivo, así como la necesidad de que otros altos dignatarios sean elegidos por meritocracia. Sin embargo, en la medida en que este último punto no está en consideración y en razón a la coherencia de la reforma y al criterio de

unificar la norma para todos los cargos en análisis, se considera pertinente acoger la propuesta de extender la prohibición también a la Registraduría.

Ausencias del proyecto

Precisamente, la idea de contar con un criterio similar en materia de reelección para todas las autoridades públicas llevó a que se hiciera referencia a un doble vacío en el proyecto de Acto Legislativo No. 018 del 2014 Senado/ 153 Cámara, en relación específicamente con otros cargos de elección popular. De un lado, no se consideró el tema concerniente a los Senadores y Representantes a la Cámara. Sin embargo, el mismo fue incluido en la ponencia para el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, en el sentido de limitarlo a máximo a 4 periodos. Se pretendía modificar así el Artículo 132 de la Constitución Política, que permite a los Congresistas ocupar su curul de forma indefinida. La propuesta no fue aprobada en la Comisión Primera del Senado y no volvió a mencionarse en las etapas posteriores. Al respecto en la mesa de trabajo se sostuvo que queda un tema abierto para la reflexión y el debate ¿Debe existir un número de periodos límite para que un congresista ocupe una curul, si esta es obtenida por elección popular? La respuesta requiere una evaluación más profunda, ya que no hay evidencia académica que compruebe que los nuevos congresistas sean mejores que los anteriores. De igual forma se puede inferir que una persona que ocupa la curul por primera vez, necesita más tiempo para su adaptación, y quizá, este proceso afecte al momento de medir su desempeño si se compara con otro que ya conoce los procedimientos.

Por otro lado, ni el proyecto de reforma, ni las ponencias posteriores, hacen referencia alguna a la representación política a nivel territorial, tanto en lo referente a las corporaciones públicas (JAL, Concejos Municipales

¹⁷ La organización del concurso de méritos para nombrar al Registrador Nacional del Estado Civil fue reglamentada mediante la Ley 1134 de 2007 y se aplicó por primera vez en el 2007.



y Asambleas Departamentales), donde no existe ninguna prohibición frente a la reelección, como a cargos de nivel ejecutivo (Alcaldes y Gobernadores), en los cuales está permitida para períodos no consecutivos. Como ha sido planteado, esta situación posibilita lo que se ha llamado como “endogamia política” (Castro, 2011), es decir el que la misma familia se reparta o se turne en los diferentes cargos sobre todo de nivel municipal. En relación con esta cuestión la discusión en la mesa de trabajo se centró en una crítica hacia el gobierno por la no inclusión del mismo en la reforma de equilibrio de poderes, aunque se reconoce que esta temática hace parte de una reforma en materia de fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia territorial que cubre diversos ámbitos y que se haya pendiente en el país.

4. Conclusiones y recomendaciones

La reflexión y el debate realizado en el marco del GIREPO, teniendo como base el análisis de la normatividad vigente, las experiencias prácticas y las propuestas de reforma, permiten señalar que existe consenso en que la eliminación de la posibilidad tanto de la reelección presidencial inmediata como de las reelecciones de altos dignatarios del Estado resultan convenientes en la perspectiva de fortalecer la institucionalidad democrática del país. Aunque se presentan matices en los casos estudiados, es posible plantear que quienes han ostentado poder político, bien sea como presidente de la república o como responsable de organismos de control o de las autoridades electorales, han acudido a la posibilidad de continuidad, siempre que esta figura sea consentida de manera inmediata, o incluso, como ocurrió en la Defensoría o en la Procuraduría, sin que la Constitución explícitamente lo prohíba o lo permita.

De igual forma, los efectos negativos de las reelecciones en los altos cargos del estado, se complejizan en la medida en que las atribuciones para la elección de estos funcionarios están en manos del Congreso de la República, con lo cual este es un aspecto que debe revisarse. Por su parte, y aunque existe solamente una experiencia al respecto, la elección mediante concurso de méritos, como ocurre en el caso del Registrador Nacional del Estado Civil, ligada a electores de la rama judicial, contribuye a eliminar interferencias y situaciones problemáticas. El acceso a estos cargos por meritocracia, debería ser también considerado en el debate.

Mientras en relación con el primer mandatario, la medida de la prohibición se justifica en la necesidad de fortalecer las instituciones más allá de los gobernantes de turno y por una necesaria limitación al poder y los recursos a su cargo en un régimen presidencialista, en el caso de los altos dignatarios y las autoridades electorales, la proscripción, más allá de la concentración del poder, contribuiría a evitar favores políticos, cruce de intereses y relaciones particularistas entre los electores y los elegidos en estos cargos, sobre todo cuando dicha elección está en manos de un organismo político como es el Congreso de la República. De igual forma, se esperaría que dichas entidades pudieran servir como contrapesos para cumplir las importantes funciones que ejercen en materia de control fiscal, administrativo o como garantes de los derechos humanos y políticos.

Se manifiesta preocupación entre los miembros del GIREPO que han analizado el asunto de la prohibición a estas reelecciones como forma de limitar el poder, de equilibrarlo y de fortalecer instituciones en relación con la viabilidad de tramitar la iniciativa, en la medida en que, como se señaló, el proyecto incluye una serie de medidas de reforma política y de reforma a la justicia que no tienen una clara relación con el tema y que pueden enredar su trámite.



En todo caso, se señala cómo, de acogerse dicha prohibición, debería ir acompañada de otras propuestas que no se analizaron en este documento, pero que son requeridas para garantizar la efectividad de los pesos y contrapesos previstos en la democracia. Entre ellas están la revisión de los nominadores y los electores en los altos cargos, el evitar la rotación entre cargos, definiendo inhabilidades para pasar a ocuparlos una vez concluidos los periodos (como se ha incluido en el trámite del proyecto de Acto Legislativo en el Congreso) y los traslapes entre periodos del presidente y de otras autoridades, tal y como lo preveía la Constitución Política de 1991. El análisis de la posibilidad de continuidad del poder a través de la figura del vicepresidente –que no constituye propiamente una reelección– también debería entrar en este análisis.

Es relevante señalar, igualmente, que al lado de la prohibición de la reelección deben analizarse otras modificaciones vigentes en el ordenamiento constitucional. Por ejemplo, la reforma deroga los incisos 5 y 6 del artículo 127 referentes a las reglas para regular la reelección presidencial. En la medida en que de allí se derivó la Ley de Garantías que tiene impacto también en otras contiendas político-electoral, surge la pregunta sobre

si con esta derogatoria se suprimen también los desarrollos legislativos. Esto podría crear un vacío normativo que afectaría futuras elecciones, incluyendo la del 2015. Se recomienda a los legisladores, tener presente este asunto en el debate.

De igual forma es conveniente analizar a fondo y con evidencia empírica, qué tanto conviene extender las medidas mencionadas al Congreso y la corporaciones públicas territoriales y a los Alcaldes y Gobernadores, cumpliendo el criterio mencionado en el proyecto de contar con una regla general para todos los cargos. Así mismo, y aunque no se contempló en la iniciativa gubernamental, en algún momento sería adecuado considerar la ampliación de periodos de los diferentes mandatarios –electos y nominados– sobre la base de que si se prohíbe a cualquier gobernante o funcionario darle continuidad a su gobierno o plan de trabajo, sacrificando la posibilidad de contar con sus aportes al país en el caso en que éstos lo ameriten, se le permita contar con un tiempo mayor para lograr concretar los objetivos para los cuales fue electo o nominado. Este aspecto, sin embargo, no fue incluido en el proyecto de Acto Legislativo que se analizó en este documento.



Referencias bibliográficas

- Basset, J. (2014, 15 de Septiembre). *La improvisada y peligrosa reforma para 'el equilibrio de poderes'*. Razón Pública. [En línea], disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7900-la-improvisada-y-peligrosa-reforma-para-%E2%80%9Cel-equilibrio-de-poderes%E2%80%9D.html?highlight=WyJiYXNzZXQiXQ> Recuperado: 15 de Noviembre de 2014.
- Castro, J. (2005). *Postdata a la Reelección*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- (2011). *Descentralización sin pueblo*. Boletín Foro Municipal, No. 50, marzo.
- Colombia. (2012). *Constitución Política*. Bogotá: [En línea], disponible en:
- <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>, Recuperado: 1 de Octubre de 2014.
- Colombia, Ministerio del Interior de la República de Colombia. (s.f). *Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2014 "Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: [En línea], disponible en:
- <http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/pal%20018-14%20equilibrio%20de%20poderes.pdf> Recuperado: 2 de Octubre de 2014.
- Colombia, Senado de la República de Colombia. (2014, 16 de Septiembre). *Informe de ponencia para primer debate en Senado de la República de Colombia*. Bogotá: [En línea], disponible en:
- http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2014/Inf_ponencia_1er_debate_PAL_No_18.pdf Recuperado: 5 de Octubre de 2014.
- Colombia, Senado de la República de Colombia. (2014, 26 de Septiembre). *Texto aprobado por la comisión Primera del Senado de la República de Colombia*. Bogotá: [En línea], disponible en:
- <http://www.comisionprimerasenado.com/documentos//article/150/Texto%20aprobado%20por%20la%20comision%20primera%20PAL%2018%20de%202014%20senado.pdf> Recuperado: 6 de Octubre de 2014.
- Colombia, Senado de la República de Colombia. (2014, 8 de Octubre). *Informe de ponencia para Segundo debate del Senado de la República de Colombia*. Bogotá: [En línea], disponible en: <http://www.comisionprimerasenado.com/documentos//article/150/Informe%20de%20ponencia%20segundo%20debate%20PAL%2018%20senado..%20presentado%20por%20H.S.%20Claudia%20Lopez%20Hernandez.pdf> Recuperado: 8 de Octubre de 2014.
- Colombia, Senado de la República de Colombia. (2014, 16 de Octubre). *Texto aprobado en sesión plenaria al proyecto de acto legislativo 18 de 2014 Senado*. Bogotá: [En línea], disponible en:
- http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1699&p_numero=18&p_consec=40482 Recuperado: 16 de Octubre de 2014.
- El País. (2011, 28 de Octubre). *Reelegido el registrador nacional, Carlos Ariel Sánchez*. [En línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/>



- noticias/reelegido-registrador-nacional-carlos-ariel-sanchez Recuperado: 9 de Noviembre de 2014.
- El Universal. (2011, 6 de Diciembre). *Posible reelección de magistrados del CNE frena decisiones en el Congreso*. [En línea], disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/posible-reeleccion-de-magistrados-del-cne-frena-decisiones-en-el-congreso-56269> Recuperado: 10 de Noviembre de 2014.
- Equipo Nizkor. (2009, 09 de Septiembre). *Uribe aprobó Ley que convoca a referendo reeleccionista*. [En línea], disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/uribe36.html> Recuperado: 10 de Noviembre de 2014.
- La Silla Vacía. (2010, 26 de Febrero). *Se cae la reelección 7-2*. [En línea], disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/7293> Recuperado: 11 de Noviembre de 2014.
- Misión de Observación Electoral (2012): *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-*. Bogotá, MOE.
- Revelo, Revollo J. (2009). *La Defensoría del Pueblo: El Silencio complaciente*. En: Garcia Villegas M. y Revelo, J. (codirectores) *Mayorías sin Democracia. Desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia 2002-2009*. Bogotá: DeJusticia.
- Revista Semana. (2014, 18 de Febrero). *La otra reelección que enfrenta Marta Lucía Ramírez*. [En línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/cne-definira-suerte-de-marta-lucia-ramirez/377759-3> Recuperado: 13 de Noviembre de 2014.
- Revista Semana. (2014, 10 de Julio). *La reelección del procurador fue irregular*. [En línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/eleccion-del-procurador-ordonez-fue-irregular-segun-uprimny/395051-3> Recuperado: 12 de Noviembre de 2014.
- Uprimny, R. (2014, 27 de Septiembre). *Una reforma sin norte*. El Espectador. [En línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/una-reforma-sin-norte-columna-519318> Recuperado: 14 de Noviembre de 2014.
- Uprimny, R. (2014, 4 de Octubre). *Articulado desarticulado*. El Espectador. [En línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/articulado-desarticulado-columna-520598> Recuperado: 15 de Noviembre de 2014.
- Zovatto, D, y Orozco, J. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007*. México, Universidad Autónoma de México, IDEA, PNUD.



Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS–, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.