



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Implicaciones económicas e institucionales del referendo reeleccionista



DEBATE DE COYUNTURA LEGISLATIVA

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

El referendo que permitiría una segunda reelección presidencial consecutiva ha dominado la agenda pública en el último año y copado los escenarios de discusión, debido a las controversias que se han suscitado en torno al desarrollo de su trámite y a las consideraciones contradictorias de defensores y detractores acerca de sus efectos sobre la institucionalidad y gobernabilidad en el país. No obstante, la discusión del referendo ha tendido a polarizarse, centrándose en consideraciones contrapuestas sobre la labor del gobierno de Álvaro Uribe, dejando de lado la evaluación del impacto que tendría una segunda reelección sobre la estructura institucional establecida en la Constitución de 1991, el equilibrio entre las ramas del poder público y el desempeño de las instituciones económicas.

Ante la ausencia de un debate estructurado acerca de estas repercusiones, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política -Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y Fedesarrollo, llevaron a cabo el pasado 14 de octubre, un Debate de Coyuntura Legislativa sobre las "Implicaciones económicas e instituciones del referendo reeleccionista". En la discusión, participaron Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del Instituto de Ciencia Política; Guillermo Perry, investigador asociado de Fedesarrollo; Rodrigo Rivera, exsenador; Guillermo Rivera, representante a la Cámara por el Partido Liberal, y los exconstituyentes, Juan Carlos Esguerra y Augusto Ramírez Ocampo. La moderación estuvo a cargo de Roberto Steiner, director ejecutivo de Fedesarrollo. A continuación se presentan algunos de los principales argumentos expuestos en el debate.

Los efectos institucionales de la reelección en Colombia

La directora ejecutiva del ICP, **Marcela Prieto Botero**, recordó que históricamente se ha apelado a las emociones de los individuos para incentivar la movilización ciudadana e interpretar la voluntad popular en favor de los intereses de los líderes políticos, en particular cuando se trata de sus pretensiones reeleccionistas. Según Prieto, en el caso colombiano se ha invocado la excepcionalidad del momento histórico que vive el país y de las características del liderazgo del presidente Uribe, para justificar la búsqueda de una segunda reelección presidencial.

Sin embargo, cuestionó la apelación a la excepcionalidad por carecer de argumentos sólidos para validar un nuevo cambio en las reglas de juego del sistema político. Además, anotó que la excepcionalidad se ha convertido en una excusa para justificar modificaciones recurrentes a la constitución y las leyes, pues desde 1991 se han efectuado 28 reformas constitucionales, doce de las cuales se tramitaron durante la administración del presidente Uribe.

En este sentido, afirmó que es necesario evaluar los efectos del referendo sobre el balance de poderes en el Estado, ya que una segunda reelección consecutiva alteraría la composición de algunas de las entidades públicas de mayor importancia para el país, profundizando la influencia del ejecutivo en la rama judicial y los organismos autónomos a través de su poder de nominación, como se observa en el cuadro 1.



● Cuadro 1. Efecto de la reelección en la composición de:

Entidad	Número de miembros	Duración del periodo	Poder de nominación	Órgano que elige	Integrantes electos con influencia del ejecutivo		
					Período 1	Período 2	Período 3
CORTE CONSTITUCIONAL	9	8 años	Sendas ternas de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Consejo de Estado (CE) y del presidente de la república.	Senado	0	3	3
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - SALA DISCIPLINARIA	7	8 años	Terna del presidente de la república.	Congreso de la República	0	7	0
FISCALÍA	1	4 años	Terna del presidente de la república.	CSJ	1	1	1
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	1	4 años	Presentación conjunta de terna de la CSJ, el CE y del presidente de la república.	Senado	1	1	1
JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA	7	4 años		El presidente de la república elige a seis de los miembros	4	5	6
COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN	5	2 años		El presidente de la república elige a dos comisionados, los demás son elegidos por agremiaciones del sector	2	2	2

Con esto, el ejecutivo estaría cooptando instituciones que fueron diseñadas para actuar de manera independiente, profundizando el deterioro de los pesos y contrapesos que son el pilar fundamental de las democracias liberales. Además, Prieto sostuvo que desde la perspectiva del Estado de derecho y las instituciones, el debate actual sobre la reelección entraña varios temas controversiales: en primer lugar, al cambiar la constitución y las leyes según intereses particulares y coyunturales, se subestima la importancia de las instituciones formales e informales para el desarrollo del país y la forma en que sus transformaciones alteran la evolución histórica de las sociedades, y en segundo lugar, se genera una tensión entre la democracia participativa y representativa pues, aunque la constitución de 1991 procuró ampliar los espacios de participación ciudadana sin trasgredir los principios de la democracia representativa, el referendo reeleccionista se apoya en una concepción de democracia concebida como el poder de las mayorías, que ha sido utilizada históricamente para adelantar proyectos de corte personalista.

En éste orden de ideas, Prieto sostuvo que se está enfrentando el Estado de derecho a lo que se ha denominado "Estado de opinión", en el que se materializa un discurso que agrega a las mayorías, sobrevalorando el rol que desempeña la opinión pública como agente político; se abusa de las potestades conferidas por la Constitución de 1991 al constituyente primario; se asigna mayor preponderancia a la voluntad de la mayoría que al respeto de la ley, y se desconoce la importancia de las minorías en el desarrollo del juego democrático. Ante esta situación, planteó como reflexión final el cuestionamiento acerca de si en Colombia se estaría instaurando una "dictadura" de las mayorías y si existen mecanismos legales que permitan establecer limitaciones a las aspiraciones de los líderes y proteger los derechos de las minorías.

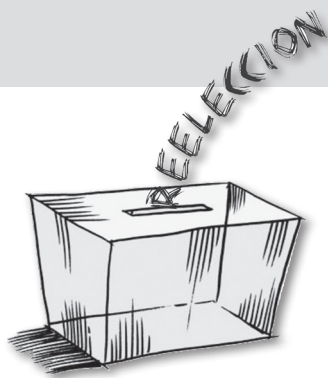
Implicaciones económicas del referendo reeleccionista

El exconstituyente **Guillermo Perry**, afirmó que la calidad de las instituciones –definidas por Douglas North como las reglas de juego formales e informales creadas por los ciudadanos para autolimitarse– es fundamental para explicar el desarrollo económico de un país, en la medida en que a través de las instituciones se garantizan los derechos de propiedad, se asegura el cumplimiento de los contratos y se brinda credibilidad a las políticas gubernamentales. En esta medida, anotó que en el caso del referendo reeleccionista, cambiar la norma en la víspera de las elecciones sin efectuar los ajustes institucionales que garanticen el equilibrio entre los poderes públicos, podría tener consecuencias negativas sobre el desempeño económico del país, pues debilitaría los contrapesos institucionales entre las ramas del poder, restaría legitimidad a la constitución y contribuiría a generalizar

la idea de que el desarrollo económico depende en mayor medida del liderazgo individual que de la solidez de las instituciones.

Adicionalmente, recordó que uno de los objetivos centrales de la Asamblea Constituyente de 1991, fue estructurar un sistema de balance de poderes en el Estado, mediante el fortalecimiento del Congreso, el sistema judicial, los órganos de control, la banca central, y las autoridades departamentales y locales. Con estas reformas, se pretendió reducir el excesivo poder del





presidente y garantizar mayor estabilidad de las políticas públicas, al reducir el margen de discrecionalidad en su manejo. Este esquema institucional se diseñó con base en la premisa de que no habría reelección presidencial —en particular, los mecanismos para la elección de la Junta Directiva del Banco de la República y los directores de los organismos de control, que pretendían garantizar la independencia de estos funcionarios frente al presidente.

Sin embargo, con la posibilidad de una nueva reelección presidencial consecutiva, estos mecanismos perderían eficacia, configurando modificaciones estructurales al sistema de contrapesos, como sucedió con la primera reelección, en la Corte Constitucional, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General y el Consejo Nacional Electoral.

En el terreno económico, Perry destacó tres efectos de la reelección sobre la estructura institucional: en primer lugar, la influencia del ejecutivo sobre el nombramiento del contralor general, que pone en duda la independencia de los funcionarios encargados de ejercer el control fiscal para evaluar la transparencia y eficiencia del uso de los recursos públicos; en segundo lugar, la autonomía del Banco de la República podría verse reducida ante una nueva reelección presidencial, pues la mayoría absoluta de la Junta Directiva sería elegida por el presidente, y finalmente, en el caso de las comisiones autónomas de regulación de servicios públicos, existiría un alto riesgo de cooptación por parte del primer mandatario ya que nombraría a la mayoría de sus integrantes.

Finalmente, según el exconstituyente, otro de los efectos del referendo reeleccionista es la menor dinámica de la agenda legislativa, que se evidencia en la disminución de la actividad de los congresistas y en la reducción de las iniciativas de origen gubernamental en los períodos de discusión de la reelección, a pesar de que el país enfrenta la necesidad imperiosa de reformas en materia laboral, tributaria y de seguridad social, entre otras. En este sentido, la parálisis de la agenda legislativa se explicaría tanto por la polarización política producida por la discusión de las reformas dirigidas a permitir la reelección, como por la limitación de la iniciativa gubernamental al desviarse los esfuerzos del gobierno hacia la promoción de la reelección.

Vicios de procedimiento y efectos del referendo

Por su parte, el exconstituyente **Augusto Ramírez Ocampo**, se refirió a los vicios de trámite del referendo reeleccionista ya que, según explicó, los procedimientos hacen parte sustancial del Estado de derecho, pues implican el respeto a las normas que regulan la operación de las instituciones en una democracia. En esta medida, anotó que durante el trámite del referendo se han violado sistemáticamente algunos de los procedimientos establecidos en la norma para modificar la constitución, razón por la cual es fundamental que la Corte Constitucional no sólo enfoque su análisis en la conveniencia o no de permitir una segunda reelección, sino también en el proceso de formación de la ley. Según Ramírez, éstos vicios consistieron en la violación de tres normas fundamentales: el tope financiero establecido para la recolección de firmas del referendo —que se ubica en \$378 millones y al parecer fue mayor a \$1.300 millones—; el principio de consecutividad de las leyes, ya que las reformas constitucionales en Colombia deben llevarse a cabo en ocho debates y no en cuatro como se procedió en el caso del referendo, y el principio de identidad, pues se hicieron modificaciones de fondo de un debate a otro en el Congreso.

Con respecto a los efectos de una segunda reelección, Ramírez aseguró que el respeto a las normas constitucionales y legales es el pilar fundamental de la confianza inversionista, por lo que cambiar las normas para beneficiar al gobernante de turno generaría inestabilidad

jurídica y afectaría la imagen de los inversionistas sobre Colombia. De igual forma, anotó que el país ha logrado resistir los embates del conflicto armado de los últimos cuarenta años gracias a la solidez de sus instituciones, por lo que Colombia es reconocida como una de las democracias más antiguas y firmes del continente americano. En este sentido, dijo que una segunda reelección rompe con el principio democrático fundamental de respetar los períodos establecidos para los gobernantes, rompiendo el equilibrio entre los poderes públicos y provocando profundos daños institucionales.

Por esta razón, opinó que establecer un régimen autocrático de renovación sucesiva, amparándose en los mecanismos de democracia directa, terminaría por alterar la morfología constitucional, al punto de que la constitución de 1991 dejaría de existir para dar paso a un nuevo sistema de gobierno. Así mismo, afirmó que el referendo hace parte de una "epidemia reeleccionista" que ha invadido a América Latina y que ha empezado a producir efectos negativos en países como Argentina, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Finalmente, concluyó que la fortaleza de la democracia radica en la alternación periódica de los funcionarios en todas las ramas del poder, y una nación desarrollada se reconoce por la estabilidad de sus normas fundamentales, mantenidas por el acuerdo tácito y firme de sus ciudadanos sobre los principios democráticos, no por la permanencia de presidencias imperiales.

La violación de los principios fundamentales de la constitución

Juan Carlos Esguerra, miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, argumentó que el referendo reeleccionista atenta contra tres principios fundamentales de la Constitución Política de 1991: la supremacía de la Constitución, la separación de los poderes públicos, y la democracia participativa y pluralista. Con respecto al primer principio, Esguerra anotó que en la coyuntura actual se ha instaurado mayoritariamente la percepción de que la constitución política tiene un carácter coyuntural y maleable, contrariando el principio básico de supremacía de la constitución como piedra angular del Estado de derecho. Así mismo, señaló que desde el gobierno y otras instancias se han emitido declaraciones orientadas a restar legitimidad al origen de la Constitución de 1991, con el objetivo de menospreciar su valor y sustentar la posibilidad de modificarla continuamente para permitir nuevas reelecciones presidenciales, desconociendo que la Constitución de 1991 se construyó mediante un proceso participativo e incluyente que recogió un sentimiento nacional de transformación.

Por otra parte, sostuvo que la separación de poderes que actualmente se ve amenazada por cuenta del desequilibrio generado por dos

reelecciones presidenciales consecutivas, no es tan sólo un asunto de arquitectura constitucional o de organización del Estado, sino que se trata de un derecho fundamental de las personas, ya que un esquema de separación de poderes es necesario para garantizar que quienes ejercen el poder político no abusen de sus facultades y de esta forma asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos. De igual forma, sostuvo que por cuenta del debate sobre el referendo, el principio de democracia participativa y pluralista ha quedado reducido a la regla de las mayorías, en el que sólo tienen cabida las ideas predominantes en la sociedad, desconociendo la importancia del respeto de los derechos de los grupos minoritarios en las democracias modernas.

Finalmente, el exconstituyente dijo que existen disposiciones constitucionales que no son susceptibles de ser reformadas: aquellas que la propia constitución prohíbe expresamente y las que tienen que ver con la esencia de la carta política, cuya modificación implicaría la sustitución de la constitución, dentro de las que se encuentra la prohibición de la reelección presidencial.

Los hechos políticos como fuente del derecho constitucional

El exsenador **Rodrigo Rivera**, anotó que la discusión en torno a la conveniencia del referendo se ha convertido en un escenario de polarización, en el que un grupo de personas —a la que denominó "la élite"— rechaza de manera tajante la posibilidad de consultar al pueblo sobre la conveniencia de una segunda reelección presidencial, argumentando que la constitución es una norma suprema y no puede ser reformada. Sin embargo, explicó que la primera fuente de derecho constitucional son los hechos políticos y las rupturas institucionales que se presentan cuando se introducen cláusulas pétreas que no permiten adaptar la carta política a las realidades cambiantes de la sociedad.

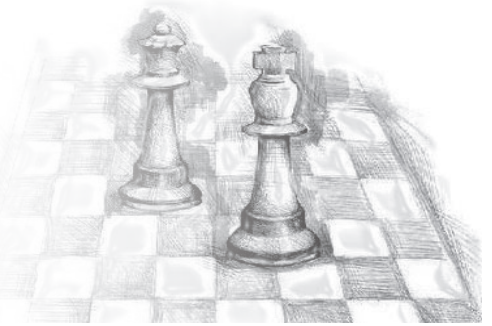
En este sentido, recordó que a través de la historia de Colombia, se han visto ejemplos de cómo al evitar el cambio constitucional, se producen hechos políticos que terminan por desembocar en transformaciones profundas de las cartas políticas, como sucedió con la constitución de 1863, cuya modificación eran tan difícil que condujo a una guerra civil y a la derogación de la carta. Así mismo, dijo que el movimiento que dio origen a la constitución de 1991, surgió de la incapacidad de reformar la constitución de 1886 por las vías institucionales previstas en la carta, obligando a los ciudadanos a utilizar mecanismos extra constitucionales como la inclusión de una papeleta adicional en las urnas que pedía la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual no fue escrutada y que derivó en la expedición de un decreto que convocó a la Asamblea Constituyente.

Con respecto a este proceso, Rivera señaló que si bien se violó la Constitución de 1886 y la participación ciudadana fue precaria en la elección de los constituyentes, la legitimidad del proceso radicó en que la mayoría de los ciudadanos estaba de acuerdo con la necesidad de un cambio en las reglas de juego, lo que evidencia que son los hechos políticos los que crean el derecho constitucional, incluso cuando son inconstitucionales. En el caso del referendo reeleccionista, sostuvo que se trata de un hecho político que se ha canalizado a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la constitución de 1991, con base en el reconocimiento de que la soberanía radica en el pueblo y éste como constituyente primario, puede impulsar cambios en la carta política.

Según Rivera, el referendo reeleccionista es un fenómeno que recoge la voluntad de más de cuatro millones de colombianos que firmaron para impulsar la iniciativa y que se ve reflejada en los altos niveles de favorabilidad del gobierno del presidente Uribe en las encuestas. Esta aceptación, en su opinión, obedece a que los ciudadanos reconocen el éxito de la política de seguridad

democrática y ven cerca la posibilidad de ponerle fin al conflicto sin ceder a las demandas de los grupos irregulares. De igual forma, señaló que el pueblo colombiano ve con preocupación el riesgo de injerencia de la guerrilla y de gobiernos vecinos en las elecciones de 2010 y prefiere "blindarse" contra esas amenazas autorizando la reelección del presidente Uribe, como lo han hecho en coyunturas de crisis los ciudadanos de diferentes países sin renunciar a sus valores democráticos, y citó como ejemplo la reelección por cuatro períodos consecutivos de Franklin D. Roosevelt como presidente de Estados Unidos durante la segunda guerra mundial.

Finalmente, Rivera aseguró que Colombia se encuentra ante un escenario excepcional, por



el carácter del presidente Uribe y por las características de su conflicto armado, lo que hace necesario plantear fórmulas excepcionales que permitan enfrentar los desafíos de las elecciones de 2010, y para ello sería necesario que la decisión sobre la continuidad del presidente se lleve a las urnas, para que todos los colombianos puedan participar y expresar libremente su opinión acerca del futuro del país.

El balance del gobierno de Uribe y la reelección

El representante liberal **Guillermo Rivera**, dijo que el acto legislativo 01 de 2004, que permitió la reelección presidencial consecutiva, implicó una ruptura del esquema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución, que no fue corregido a tiempo, a pesar de que la bancada del Partido Liberal presentó un proyecto de acto legislativo que planteaba una nueva arquitectura institucional para recuperar el equilibrio entre los poderes públicos, el cual nunca fue discutido debido a que no recibió el apoyo de los partidos uribistas.

En términos económicos, el representante dijo que el gobierno ha insistido en la importancia de la confianza inversionista y su enlace con la seguridad democrática, como factores que permitieron un crecimiento económico sostenido desde 2002 hasta 2008. Sin embargo, éste crecimiento se debió en buena parte al auge de las materias primas en los mercados internacionales y a la ola del crecimiento económico mundial. En este sentido, manifestó que mientras el gobierno defiende los ejes de su política —seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social—, como garantes del crecimiento económico, poco se ha avanzado en el establecimiento de reglas de juego sólidas y estables, así como en la aplicación de reformas en el plano tributario, de seguridad social y educación, tendientes a mejorar la calidad de vida de los colombianos y fomentar la equidad en el país. Por esta razón sostuvo que el balance económico del gobierno Uribe es pobre, lo que pone en duda la conveniencia de extender estas políticas por un período más.

Con respecto a las reformas que se requerirían para corregir el desequilibrio de poderes generado por la reelección, Rivera se mostró escéptico, pues consideró que es probable que un rediseño institucional sea poco efectivo si dentro de unos años se plantea nuevamente, por razones similares, la posibilidad de una tercera reelección del presidente Uribe, como ocurrió en este período. En respuesta a los argumentos de Rodrigo Rivera, aseguró que los hechos políticos que motivaron el cambio de la Constitución de 1886 y los que sustentan la reelección presidencial, son fundamentalmente distintos en la medida en que con la Constitución de 1991 se buscaba interpretar en una carta política un país diferente al de 1886, mientras que la reelección intenta beneficiar los intereses del gobernante de turno. Además, dijo que el deber de los dirigentes políticos no sólo consiste en interpretar las emociones de los ciudadanos en la coyuntura política, sino también en tener una perspectiva estratégica de largo plazo, por lo que criticó que en el escenario actual se utilicen las emociones del pueblo colombiano, exacerbando sus temores, para direccionarlas en favor de una nueva reelección del presidente Uribe.

Finalmente, el representante se mostró preocupado por el daño que podría causar la eventual segunda reelección del presidente Uribe en la construcción del imaginario colectivo de los ciudadanos, ya que podría incidir en el establecimiento de una idea generalizada de que sólo un caudillo puede solucionar los problemas más graves del país, restando valor a los canales y procedimientos institucionales.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org