



Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial

Eduardo Posada Carbó *

Tema: A fines de diciembre de 2004, el Presidente Álvaro Uribe Vélez sancionó la reforma constitucional, aprobada por el Congreso de la República, que permitirá la reelección de los presidentes en ejercicio en Colombia. La medida –que será revisada por la Corte Constitucional–, representaría una transformación significativa de la institucionalidad política de este país, aunque su verdadero impacto es aún muy incierto.

Resumen: Tras una descripción del proceso de reforma que acogió la reelección presidencial en Colombia, y de algunos aspectos del debate que le acompañó, este artículo examina sus posibles efectos, tanto en la política colombiana como en el gobierno del Presidente Uribe.

Desde una perspectiva general, se sugiere que la reforma transformará los tiempos de la democracia en dicho país, al posibilitar presidencias de ocho años; condicionará cambios en la conducción de los actos del gobierno central; y modificará el balance de poder entre las distintas ramas del Estado. Por otra parte, otorga a los presidentes mayores herramientas para dirigir los destinos de sus propias organizaciones políticas, y le confiere más protagonismo, aunque limitado, a los ex presidentes.

De manera más inmediata, la reforma abre la posibilidad de reelegir al presidente Uribe; le permitirá quizá imponer con menos dificultades su agenda en el Congreso; podría fortalecer la posición del Estado para buscarle fin al conflicto interno armado; e introduce nuevos interrogantes sobre la suerte del sistema de partidos en Colombia.

Aunque Uribe mantiene altísimos grados de popularidad, su reelección no está garantizada. Y, frente a la novedad de la institución, abundan las incertidumbres.

Análisis: Por primera vez en la historia de Colombia, el presidente en ejercicio podrá aspirar a ser reelegido de manera consecutiva para un período adicional de cuatro años. La reforma ha sido demandada ante la Corte Constitucional, el alto tribunal de nueve magistrados facultados para tomar la decisión final sobre su viabilidad. Pero la política colombiana ha comenzado a moverse bajo sus nuevos supuestos.

Se trata de una reforma de profundo significado. Le permite al Presidente Álvaro Uribe Vélez –elegido en 2002–, volver a postular su nombre para las elecciones del 2006. Más allá de los intereses del actual gobierno, la medida transforma la institución central del sistema presidencialista y, por consiguiente, tendrá un gran impacto en la vida política del país.

* “Departmental Lecturer”, Centro de Estudios Latinoamericanos, St Antony’s College, Universidad de Oxford

Su aprobación por el Congreso, el 30 de noviembre de 2004, estuvo antecedida de una intensa discusión, tanto en el seno del Congreso como en los diversos medios de comunicación.

Al iniciarse el año 2004, sin embargo, el tema no formaba parte del debate público colombiano. Por el contrario, parecía haberse agotado en octubre del año anterior, cuando un proyecto para reformar el texto constitucional que prohibía la reelección se hundió en el Congreso, poco después de la derrota sufrida en un ambicioso referendo convocado por el mismo gobierno. La idea volvió a tomar fuerza a fines de enero de 2004, empujada por los altísimos grados de popularidad del Presidente Uribe, tras unas declaraciones de Noemí Sanín –Embajadora en España–, en las que proponía reelegir o extenderle el período al primer mandatario.

Desde su presentación, la propuesta generó controversias.

El proyecto de reforma, según las encuestas, fue respaldado a lo largo de su gestión por la mayoría de la población. Pero encontró resistencias en amplios sectores de la prensa y tuvo que enfrentarse en el Congreso a las fuerzas políticas de oposición –el Partido Liberal, el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática–, a sectores del Partido Conservador, y hasta a algunos amigos del gobierno.

En Colombia, toda reforma constitucional exige ser aprobada en dos legislaturas consecutivas, durante las cuales su texto se somete a discusión y aprobación en ocho sesiones en las respectivas comisiones y plenarias del Senado y la Cámara de Representantes. Durante todo este proceso, la suerte final de la reforma propuesta nunca estuvo garantizada de antemano.

En un principio, el gobierno mantuvo cierta distancia, mientras dejó la iniciativa del proyecto en manos de un grupo de congresistas amigos. Todavía en marzo de 2004, el presidente no se había pronunciado abiertamente en favor de la reforma, aunque las declaraciones de algunos de sus más cercanos colaboradores señalaban su apoyo. Y en algunas de sus entrevistas de prensa el presidente alimentaba expectativas pero sin definiciones claras.

Dificultades previstas en el Congreso motivaron cambios de actitud. Como observó la revista *Semana* en su edición del 4 de abril, si el Presidente no asumía “de frente el tema de la reelección, éste se hundiría sin remedio”. Diez días más tarde, ante la plenaria de la Cámara de Representantes, el Ministro del Interior hizo público un pronunciamiento donde el gobierno declaraba que el país “ganaría mucho con la aprobación de ese proyecto” porque, entre otras razones, se contaría con “un valioso instrumento de consolidación democrática” al facultar al electorado para decidir sobre la continuidad o el relevo de la gestión pública nacional.

Tras el apoyo abierto del gobierno al proyecto, se intensificó aún más el debate. También se intensificaron los esfuerzos directos del gobierno por conquistar a su favor la mayoría parlamentaria. Otras iniciativas servían de presión adicional. Desde el mes de febrero, partidarios de la reelección del presidente Uribe habían comenzado a recoger firmas para convocar un referendo de iniciativa popular en caso de que el proyecto se frustrara en el Congreso. Algunos sectores, fuera y dentro del Congreso, propusieron la adopción de un sistema parlamentario como otra alternativa para permitir la continuidad del gobierno de Uribe.

La mayor dificultad para la reforma se presentó a comienzos de junio, en la comisión de la Cámara, cuando el proyecto logró salvarse por escasos dos votos tras cambios de posición de dos representantes que habían manifestado con anterioridad indecisión y

hasta oposición a la medida. Su aprobación en las restantes sesiones no sufrió similares problemas. Pero el gobierno logró mantener los apoyos requeridos tras un proceso casi constante de negociación con los congresistas, cuyos costes políticos sólo podrán medirse frente al impacto de la reforma sobre el curso restante de la administración.

Varias demandas ante la Corte Constitucional abren nuevos interrogantes a la suerte última de la reforma. Sus demandantes alegan vicios de procedimiento y vicios de fondo. Entre los primeros, se aducen fallas en la designación de los ponentes para su discusión, o en las fechas requeridas para la publicación del proyecto en la *Gaceta del Congreso*. Entre las segundas, se aduce que el Congreso no tendría competencia para modificar aspectos fundamentales de la Constitución y que la reelección consecutiva estaría quebrantando el principio de igualdad –reconocido por la Constitución–, al colocar al presidente en ejercicio, en búsqueda de su reelección, en una posición ventajosa frente a los otros candidatos.

Cualesquiera que sean las razones, se espera otra intensa controversia con resultados inciertos. La Corte es un organismo autónomo que ha dado repetidas muestras de independencia frente al gobierno de Uribe. Aunque hay algunos antecedentes jurisprudenciales, se trata de una Constitución relativamente joven –fue adoptada en 1991–, con instituciones novedosas como la misma Corte Constitucional, cuyas decisiones en materia de reformas, como la recién aprobada sobre la reelección presidencial, son por lo tanto más imprevisibles.

A pesar de esta incertidumbre constitucional, que se prolongará durante el plazo que tiene la Corte para decidir (unos seis meses), el comportamiento de la política colombiana está hoy en buena parte condicionado por la eventual campaña reelectoral del Presidente Uribe.

Es oportuno, pues, examinar el impacto de la reforma recién aprobada en el Congreso, tanto en el sistema político colombiano como, de manera más inmediata, en el gobierno del Presidente Uribe.

Desde una perspectiva de largo plazo, la reforma tendría los siguientes efectos:

- *Transformará los tiempos de la democracia, al posibilitar gobiernos de ocho años.* Tan largos períodos, sin antecedentes de la historia colombiana, pondrán a prueba la paciencia del electorado en eventuales momentos de crisis y, por lo tanto, la misma estabilidad de las instituciones. Pero tan largos períodos también podrían motivar esfuerzos por adoptar planes más ambiciosos para cuya ejecución se requiere mayor tiempo: habría más continuidad en las políticas y en el personal del gobierno.
- *Modificará el balance del poder entre las distintas ramas del Estado, fortaleciendo quizá el poder del Ejecutivo.* Especial atención merece el impacto que la reforma tendrá en los mecanismos establecidos por la constitución para garantizar la autonomía de instituciones como el Banco de la República y la Fiscalía –en particular, el diseño del período de los nombramientos de sus funcionarios, de tal manera que los presidentes no pudiesen en un momento determinado controlar dichas instituciones–.
- *Forzará definiciones sobre el papel de la Corte Constitucional.* Como la reforma ha sido demandada ante la Corte Constitucional, ésta deberá pronunciarse sobre los alcances del control constitucional. De acuerdo con el artículo 214 de la Constitución, las demandas contra los Actos Legislativos proceden “sólo por vicios de procedimiento en su formación”. Las demandas anunciadas han abierto una controversia sobre las facultades de la Corte para revisar asuntos de fondo en las reformas constitucionales adoptadas por el Congreso, controversia que sólo se definirá tras el pronunciamiento de la Corte.

- *Condicionará cambios en la conducción de los actos del gobierno central.* Hasta ahora, le estaba vedado al gobierno involucrarse abiertamente en política electoral. Con la reforma, no sólo le está permitido sino que sus actos, particularmente durante el primer período presidencial, estarán dirigidos a garantizar la reelección. Para los críticos, la reelección presidencial propiciaría el malgasto del dinero público por parte de los gobiernos directamente empeñados en la campaña electoral. Para sus amigos, por el contrario, sería un aliciente para la rendición de cuentas ante el electorado.
- *El Presidente adquiere mayores herramientas para dirigir los destinos de su propio partido, aunque sólo durante el primer período.* La brecha entre el Ejecutivo y el Congreso, o entre los Presidentes y sus respectivos partidos se ha ahondado gravemente con la crisis y fragmentación de los partidos políticos. En 2003, el Congreso aprobó varias medidas dirigidas a estimular la reagrupación de los partidos, entre ellas la obligatoriedad de presentarse a las elecciones con candidatos y listas únicas. Un presidente que aspire a ser reelegido, si cuenta con popularidad, puede servir de aglutinador de las fuerzas políticas que le acompañan y su influencia en la selección y apoyo de los candidatos le daría mayor control sobre su partido o movimiento. Este posible poder se vería mermado durante el segundo período.
- *Los dineros públicos tendrán quizá mayor peso en las campañas presidenciales.* La reforma estipula que, con el fin de garantizar la igualdad entre los candidatos a la Presidencia, la Ley Estatutaria que deberá regular la reelección incluya, entre otras materias, la “financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales”. El tema ha recibido recurrente atención, después de los escándalos de la campaña presidencial de 1994. No obstante, la regulación existente nunca ha sido satisfactoria. La reforma constitucional obliga su revisión en los próximos meses, e incorpora el mandato normativo de la financiación “preponderantemente estatal”.
- *Los ex presidentes ganan mayor protagonismo, aunque sólo de forma limitada.* La prohibición constitucional de 1991 no alcanzó a eliminar el protagonismo de los ex presidentes, que de todas maneras fue tradicionalmente más limitado que lo que se ha supuesto por los formadores de opinión. Algunos de los actuales ex presidentes, los más jóvenes, ganarán tal vez mayores grados de influencia dentro de sus propios partidos. En lo futuro, sin embargo, los ex presidentes que hubiesen logrado su reelección, como sólo lo pueden hacer por un sólo período adicional, volverán a tener el estatus que les había dado la constitución de 1991.

Estos y otros efectos de largo plazo, sin embargo, estarán en buena parte determinados por la manera como la reforma se desarrolle y conduzca durante sus primeras experiencias bajo la administración Uribe. El impacto de la reforma en el gobierno de Uribe merece entonces especial atención:

- *Abre la posibilidad de reelegir al Presidente Uribe.* Su reelección no es un hecho cumplido. Pero si logra conservar el extraordinario apoyo que ha mantenido en lo que va de su gobierno –más de dos años, con apoyos de hasta el 80%–, sus posibilidades de triunfo son bastante altas. La campaña presidencial para el año 2006 ya está en marcha. Por lo menos, los ex alcaldes de Bogotá, Antanas Mockus (Independiente) y Enrique Peñalosa (Independiente/Liberal), el Senador Carlos Gaviria (Alternativa Democrática) y el ex procurador Alfonso Gómez Méndez (Partido Liberal), han manifestado ya su voluntad de presentarse en la contienda. Hoy Uribe les gana ampliamente a todos en las encuestas. No obstante, el electorado colombiano ha demostrado ser bastante volátil en las últimas elecciones y es aún muy temprano para las predicciones.
- *Fortalece el poder presidencial y Uribe puede adquirir, por ende, mayores márgenes de gobernabilidad.* Es posible que el presidente haya perdido algo de autoridad en el proceso de negociaciones con el Congreso para lograr la aprobación de la reforma reelectoral. También es probable que el Gobierno hubiese decidido concentrar sus

esfuerzos en el proyecto reelectoral, tras percibir que algunos de sus planes principales a comienzos de 2004 –como las reformas pensional y tributaria– no tendrían acogida en el Congreso. Sin embargo, aprobado el Acto Legislativo y dada la alta posibilidad de su reelección, el Presidente adquirió mayor poder para imponer su agenda legislativa en el Congreso. Este poder será tal vez más efectivo en 2005, con miras a las elecciones del nuevo Congreso en el 2006. De la conformación de la listas “uribistas” en las elecciones en el Congreso y del resultado de esas elecciones dependerá, a su vez, el grado de gobernabilidad que, de ser reelegido, Uribe tendría durante su segundo período.

- *Puede fortalecer la posición del Estado en las luchas contra los grupos guerrilleros y el narcotráfico, para buscar el fin del conflicto armado.* De ser reelegido, la política de seguridad democrática –que ha dado buenos resultados–, tendrá garantizados otros cuatro años adicionales para su implementación. Si se cumplen los objetivos del proceso de negociación con las Auc (Autodefensas Unidas de Colombia) y se mantiene con éxito la ofensiva contra la guerrilla, se abren nuevas posibilidades para que las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el Eln (Ejército de Liberación Nacional) depongan las armas. De ser reelegido, la política de estrecha cooperación con la administración Bush en los Estados Unidos –en las luchas contra la droga y el terrorismo– tendría también garantías de continuidad.
- *Abre nuevos interrogantes a la suerte del sistema de partidos.* La fragmentación de los partidos tradicionales –Liberal y Conservador–, es anterior a la elección de Uribe, pero su elección en disidencia del Partido Liberal y con el apoyo del Conservadurismo –que se abstuvo de presentar candidato propio para las elecciones de 2002– ahondó sus respectivas crisis.

Si el Partido Liberal logra o no reunificarse alrededor del Presidente Uribe es una interrogante abierta. También es incierta la suerte que correrán los distintos grupos uribistas. Como lo es la del mismo Partido Conservador, sobre todo en caso de que vuelva a decidir ir a las elecciones presidenciales sin candidato propio. En buena medida, la suerte de los partidos tradicionales está atada a la suerte del Presidente Uribe.

Con alguna frecuencia se ha discutido la idea de crear un nuevo partido que aglutine a los diversos movimientos políticos “uribistas”. Estas fuerzas, sin embargo, están algo atomizadas, en cabeza de los respectivos parlamentarios que las lideran. Les une, claro está, la figura y el programa del Presidente Uribe, pero éste no ha dado mayores señales de interesarse directamente por la organización de un nuevo partido político.

Más segura quizá es la continuidad en los esfuerzos de consolidar una tercera fuerza en oposición al Presidente Uribe –alrededor del Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática–. Líderes del Partido Liberal, como el ex ministro y ex candidato Horacio Serpa Uribe, han propuesto también crear una coalición política de carácter más pasajero, “progresista y democrática”, con miras a las elecciones de 2006, que se le enfrente a quienes respaldarán la reelección del Presidente Uribe. El profesor Fernando Cepeda Ulloa ha insistido en que uno de los efectos de la figura reelectoral será la consolidación de la oposición.

Todos estos desarrollos están de alguna manera ligados a la implementación de los nuevos mecanismos electorales adoptados por la reforma política de 2003. Sin embargo, el papel del Presidente Uribe en las próximas elecciones será determinante en el rumbo que tomará la política colombiana: si continúa en esa marcha preocupante hacia la personalización del poder –anterior a la elección de Uribe–, o si se recompone alrededor de un sistema de partidos.

La conducción de esta primera experiencia con una campaña reelectoral en Colombia, si el Presidente Uribe decide volver a postular su nombre, estará sujeta a unas reglas aún por acordarse.

De acuerdo con la reforma constitucional, el gobierno o los miembros del Congreso deberán presentar antes del 1 de marzo de este año un proyecto de Ley Estatutaria dirigido a garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia. El Congreso tendría de plazo hasta el 20 de junio de 2005 para expedir dicha Ley. De no hacerlo en el tiempo estipulado, le correspondería al Consejo de Estado reglamentar transitoriamente la materia, en un plazo adicional de dos meses.

Los temas de la Ley Estatutaria son centrales al proceso democrático, pero adquieren mayor relevancia frente a la perspectiva de un presidente en ejercicio involucrado en campañas electorales: “garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República”.

Conclusión. El sistema político colombiano experimentará profundas transformaciones tras la reforma constitucional que permite la reelección presidencial. Aunque la medida deberá ser revisada por la Corte Constitucional, ha tenido ya un impacto inmediato visible en la vida política del país.

Eduardo Posada Carbó
“Departmental Lecturer”, Centro de Estudios Latinoamericanos, St Antony’s College,
Universidad de Oxford