

**Una mirada a la reforma constitucional que permitió
la reelección presidencial en Colombia¹**

Johan Javier Galindo²

Daniel Ricardo Peña Téllez³

Facultad de Derecho

Universidad Libre de Colombia

Posgrado en Derecho Administrativo

Bogotá, D.C., noviembre del 2022

¹ Artículo de investigación, en torno a la reforma que permitió la reelección de presidente en la constitución de 1991, y su derogación.

² Abogado Universidad Libre sede candelaria, segundo semestre especialización derecho administrativo Universidad Libre de Colombia, email johanj-galindo@unilibre.edu.co

³ Abogado Universidad Autónoma de Colombia, segundo semestre especialización derecho administrativo Universidad Libre de Colombia, email dricardo-penat@unilibre.edu.co

Resumen

La historia reciente de Colombia vivió un capítulo de hondas repercusiones a nivel constitucional, legal, político, social y cultural. La reforma constitucional del año 2004 que permitió la reelección inmediata del presidente de la República develó cómo, a pesar de que el constituyente de 1991 discutió ampliamente sobre este tópico manifestando en el articulado de la Carta finalmente promulgada su expresa intención de prohibir la reelección presidencial, al interior del Congreso de la República de la época, ensombrecido con la mancha de la parapolítica y doblegado ante el ejecutivo, se gestó una campaña para apoyar el ferviente deseo de Álvaro Uribe Vélez de continuar en el poder. La Corte Constitucional no hizo reparos al Acto legislativo reformador y desestimó las voces de quienes advertían sobre el riesgo de abrir un portal a quienes quisiesen perpetuarse en el poder. Años después el mismo Tribunal declarararía inexecutable la Ley 1354 del 2009, mediante la cual el presidente en funciones pretendía, a través de un referendo, obtener el favor del pueblo para un tercer mandato. En la actualidad, la reelección presidencial está prohibida en forma absoluta, lo que supone un retorno a la institucionalidad y equilibrio de poderes, presupuestos filosóficos y jurídicos muy caros para el constituyente de 1991.

Palabras claves: reforma constitucional, democracia, reelección presidencial, equilibrio de poderes, control político.

Abstract

The recent history of Colombia experienced a chapter of profound repercussions at the constitutional, legal, political, social and cultural levels. The constitutional reform of 2004 that allowed the immediate reelection of the president of the Republic revealed how, despite the fact that the constituent of 1991 discussed this topic at length and stated in the articles of the Charter finally enacted his express intention to prohibit presidential reelection, within the Congress of the Republic at the time, overshadowed by the stain of parapolitics and bent to the executive, a campaign was developed to support the fervent desire of Álvaro Uribe Velez to continue in power. The Constitutional Court did not make any objections to the reforming legislative act and dismissed the voices of those who warned about the risk of opening a portal to those who wanted to perpetuate themselves in power. Years later, the same Court would declare unconstitutional Law 1354 of 2009, by means of which the incumbent president sought, through a referendum, to obtain the people's favor for a third term in office. Currently, presidential reelection is absolutely prohibited, which implies a return to institutionally and balance of powers, philosophical and legal assumptions very important to the 1991 constituent.

Key words: constitutional reform, democracy, presidential reelection, balance of powers, political control.

Introducción

En septiembre de este año, el presidente de la República de El Salvador, Nayib Bukele, manifestó a la opinión pública su intención de lanzarse de nuevo al cargo, aprovechando la oportunidad generada hace un año por la sala constitucional de la Corte Suprema, que permite la reelección presidencial consecutiva, lo que estaba prohibido por el mismo Tribunal desde el año 2014. El anuncio generó una fuerte polémica dentro y fuera de su país, porque su postura no resulta ajena a los vecinos de la región **(Guzmán, 2022)**.

Y es que la historia política latinoamericana confluye alrededor del caudillo y de partidos políticos que giran en torno a un solo hombre. La elección de los mandatarios suele hacerse más por razones carismáticas que por ideales o programas sólidamente estructurados. Y el caudillo, elegido por el pueblo, si no se lo controla institucionalmente, tiende a convertir ese poder legítimo en un modo de perpetuarse en el cargo a través de la reelección presidencial apoyándose, bien en la oligarquía o bien en la demagogia, como señala Carlos R. Melo **(1961)**. De suerte que el caudillismo político está enquistado en la cultura política latinoamericana, por encima de las instituciones, situación que pretende cambiarse en los últimos tiempos, a través de la constitucionalización de los derechos, principios y reglas.

Son muchos los gobernantes latinoamericanos que han querido perpetuarse en el poder, lo que resquebraja la democracia, debilita las instituciones y propicia el desequilibrio del poder público; por ello, y luego de la trágica experiencia de las dictaduras en varios países de la región, la prohibición de la reelección presidencial fue la tendencia general durante décadas. Sin embargo, en los últimos tiempos se está abriendo paso la reforma constitucional para permitir la reelección presidencial con algunas modificaciones “suavizantes”, como la no consecutiva o la consecutiva por una única vez, o por un período reducido de tiempo. Actualmente 5 países latinoamericanos prohíben expresamente la reelección presidencial: México, Colombia, Paraguay, Honduras y Guatemala, en tanto que Argentina, Brasil, República

Dominicana, Ecuador y Bolivia permiten la reelección inmediata, mientras que Chile, Uruguay, Panamá, Perú y Costa Rica establecen la reelección presidencial no consecutiva. Y sólo dos países, Venezuela y Nicaragua, la permiten indefinidamente (**Guzmán, 2022**).

En la historia reciente Colombia se dejó seducir por la reelección presidencial inmediata en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (elegido para el período 2002-2006), lo que fue posible gracias a la reforma constitucional del año 2004, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1040 del 2005. Fue mucho el esfuerzo del entonces mandatario para obtener el favor del Congreso de la República y así continuar en la presidencia.

El presente trabajo aborda, entonces, ese fenómeno jurídico que permitió que un presidente de la República hiciera campaña en pleno ejercicio del cargo, para reelegirse, aprovechando la inmensa popularidad de que gozaba en su mandato, estudio que se hará entendiendo el sustento del régimen presidencial, su marcado acento en Latinoamérica y Colombia, y, por supuesto, se intentará responder al inevitable interrogante: ¿Contraría la reelección presidencial la filosofía de la Carta Política de 1991?

También se resaltarán las sentencias de la Corte Constitucional que determinaron, tanto la exequibilidad de la reelección inmediata del presidente Álvaro Uribe Vélez, como la inexequibilidad del Acto legislativo mediante el cual éste pretendía, indudablemente, perpetuarse en el poder, de lo que el pueblo colombiano tuvo claridad diez años después de la reforma que permitió su segundo mandato.

1. Breves comentarios sobre el presidencialismo

1.1 Definición

El Diccionario panhispánico del español jurídico define el presidencialismo como un sistema político que a través del voto popular ubica la jefatura de gobierno y del Estado en

cabeza de un solo servidor público, el presidente de la República, para que ejerza su mandato durante un período determinado, bajo un régimen y sistema de control diferentes al parlamentario **(DPEJ, 2022)** Supone la separación del poder público en tres ramas, de las cuales la ejecutiva es la que encabeza, representa y dirige el presidente.

De allí derivan ciertas particularidades, como que se trata de un esquema de representación ejecutiva unipersonal, que el presidente encarna tanto la jefatura de Estado como la de Gobierno, que constituye la máxima autoridad de la administración pública, que su elección se hace mediante sufragio universal, y su mandato es ejercido por un término establecido.

1.2 El presidencialismo en América latina

En todo el continente latinoamericano funciona históricamente el régimen presidencialista de manera muy intensa, que fuera tomado del modelo estadounidense por las nacientes repúblicas independentistas. No obstante, la práctica fue separando cada vez más los dos paradigmas, de modo que el latinoamericano fue mutando, por décadas, a una semi dictadura o a dictaduras en algunos casos, por “aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente” **(Duverger, 1970)**.

No puede hablarse, entonces, de un presidencialismo clásico en Latinoamérica, a diferencia del modelo norteamericano que incorpora el sistema de “checks and balances” (controles y equilibrios), a fin de no dar poderes omnímodos a ninguna rama del poder público pues, como decía Montesquieu, demasiado poder deriva en despotismo, y el despotismo es el mayor peligro para cualquier gobierno **(El espíritu de las leyes, 1908)**. Más bien se puede hablar de “caudillismos” que disocian el concepto de presidencialismo con el de democracia, acoplados a atraso económico, debilidad institucional, precaria cultura de partidos, ante lo cual, dice Goran **(1987)**, los pueblos imitan a los romanos en tiempos de crisis: nombrar dictadores

que no tienen ningún freno ni control porque, o clausuran el Congreso o lo hacen su aliado, allí donde el pueblo es representado.

Sin embargo, y a pesar de que luego del fin de las dictaduras en países como Argentina y Chile ha habido movimientos que promueven el cambio del presidencialismo al régimen parlamentario, ello no ha surtido ningún efecto, principalmente porque para ello se requiere una fuerte cultura y disciplina de partidos políticos, como sucede en Europa, de modo que algunos autores plantean un “neo presidencialismo” en América latina, en el que se apliquen los llamados “checks and balances” y así se evite el retorno de los dictadores. Un régimen que retome las bases del presidencialismo clásico, esto es, división del poder público, relativa autonomía del legislativo y un sistema de controles interinstitucionales **(Lanzaro, 2000)**

Aunque, por supuesto, cada país latinoamericano tiene una historia distinta con relación al régimen presidencialista, hay factores comunes a partir de los amplios poderes otorgados al ejecutivo, con evidente desequilibrio entre las ramas del poder público: como ya se ha indicado, el presidente es jefe de Estado, jefe de Gobierno, máxima autoridad administrativa y, por si fuera poco, comandante en jefe de las fuerzas armadas, con facultades para decretar Estados de excepción, que le confieren, a su vez, potestad legislativa. Serrafiero **(1991)** señala 3 aspectos comunes de los sistemas presidencialistas latinoamericanos: La legitimidad del cargo derivada del voto popular, la amplitud de funciones constitucionales (ordinarias y extraordinarias) y la insuficiencia de controles institucionales, lo que hace impracticable el sistema de “checks and balances”, a diferencia de lo que sucede en el presidencialismo estadounidense, por ejemplo, nacido aquel en Francia ante la necesidad de frenar el absolutismo monárquico.

Serrafiero **(1991, págs. 210-211)** compila la opinión de varios autores (Sánchez Agesta, Nogueira Alcalá para describir 5 tipologías de presidencialismo en América Latina:

presidencialismo puro, presidencialismo atenuado o parlamentario, presidencialismo dirigido, autoritario y semi presidencial. Los autores ubican a Colombia en el régimen presidencial puro.

En los últimos tiempos el presidencialismo en la región se sigue manteniendo si bien se adapta a los desafíos que representan los cambios sociales, económicos y culturales de los países, y el esfuerzo de los gobiernos por fortalecer las instituciones, hacer más funcional al Estado, procurar la participación ciudadana y hacer efectivos los controles y equilibrios entre las ramas del poder público, como lecciones aprendidas frente a un pasado doloroso que no desea repetirse **(Nohlen, 2006)**.

1.3 El presidencialismo en Colombia

Colombia goza de una fuerte tradición republicana, presidencial y democrática. El régimen presidencialista ha subsistido a pesar de los cambios constitucionales, el estado de guerra y las hondas diferencias sociales, económicas, políticas y culturales de un país tan plural y diverso, acaso porque el presidente encarna la unidad nacional por encima de ideologías y credos.

La Constitución de 1886 permitía la reelección alternada y otorgaba al presidente amplias facultades, pero no fue hasta la reforma de 1968, promovida durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que se transformó la administración pública en cabeza del presidente, se fortalecieron sus funciones de iniciativa legislativa a través de “leyes cuadro”, y en lo atinente a temas económicos, tributarios y sociales, al tiempo que se redujo el número de miembros del Congreso y se limitaron sus funciones. El fortalecimiento del ejecutivo fue evidente a través de la implementación de figuras jurídicas como el estado de emergencia económica, las “leyes cuadro” (desarrolladas a través de Decretos con fuerza de ley), si bien se aumentaron los controles de constitucionalidad de los decretos presidenciales por parte de la Corte Suprema de Justicia **(Henaó H., 1971)**.

Con el tiempo, sin desconocer el aspecto positivo de la reforma en cuanto a la modernización de la administración pública, en el ámbito de los enormes poderes conferidos al ejecutivo desembocaron en lo que, según describe el profesor Luis Carlos Sáchica (1988):

Un presidencialismo exagerado afecta el reparto, separación y balance de poderes, opacando al Congreso, convirtiéndolo en simple apéndice del gobierno. El cúmulo de facultades del jefe del Estado y del gobierno, que es la doble calidad del presidente, es agobiante. Las atribuciones ordinarias y las de excepción y los mecanismos de relación con el Congreso, le otorgan una preponderancia que no es conveniente sin una compensación en los controles y la responsabilidad.

1.4 El presidencialismo en la Constitución política de 1991.

La carta política de 1991 es el resultado de un consenso nacional; emergió del descontento del hastío de la comunidad frente a un Estado inoperante, corrupto y totalmente alejado del pueblo. Era necesario dotar de instrumentos adecuados, eficaces y modernos a los ciudadanos para construir un país distinto, luego de la sangrienta década de los 80. Y, de paso, urgía equilibrar los poderes públicos y hacer reformas respecto a las facultades del presidente de la República. Fue así como el articulado superior compendia la creación de diversas instituciones y mecanismos tanto de equilibrio institucional como de protección de los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, la fiscalía general de la Nación, la Defensoría del pueblo y la acción de tutela, vendrían a regular actividades del gobierno como nunca antes, y acercarían al ciudadano a la administración.

Nuestra Carta Magna modificó y limitó las facultades del presidente en varios temas como la reducción del término del decreto de estado de conmoción interior y las facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley como algunas de nombramiento, como el de los gobernadores, transformando al presidente de antaño, con enormes poderes y facultades, en un servidor público sometido a controles de diversa índole. De otro lado, la Carta

modificó los poderes que tenía el presidente frente al Congreso, y pretendió eliminar la costumbre de permitirle relacionarse individualmente con los parlamentarios y no a través de sus partidos, a través del fortalecimiento del Congreso tanto en su actividad meramente legislativa como en el control político al ejecutivo (De la Calle L., 2008).

De otro lado, el acceso a la presidencia de la República tuvo un proceso de transformación producto de la confluencia de diversas corrientes filosóficas y políticas en la redacción de la nueva carta política, que coincidieron en repeler las viejas fórmulas bipartidistas, caudillistas y hegemónicas, para dar paso a la conformación de nuevos partidos políticos; nació entonces una nueva forma de hacer política que atrajo a las gentes, decepcionadas del engaño a las que eran sometidas, en cada época electoral, por los candidatos tradicionales.

La Carta política de 1991 reformó también las relaciones del poder ejecutivo con las otras ramas del poder público. De contera, abrió horizontes para la llamada “democracia participativa”, como lo pregonan los artículos 1, 2,3, 40 y 103 superiores, en reemplazo de la “democracia representativa” propia de la Constitución de 1886, a través de mecanismos novedosos, como la moción de censura, cabildo abierto y la revocatoria del mandato, entre otros, todo lo cual significó, en palabras de la Corte Constitucional, la redefinición del concepto de ciudadanía (**Sentencia T-637-2001**). Ello fue posible gracias al impulso de la apertura política tan característica de la Carta de 1991, como lo describe este alto Tribunal:

En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en

el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa (**Sentencia C-089, 1994**).

Ese tránsito de la democracia representativa a la participativa viene suscitándose en las sociedades modernas, según explica Norberto Bobbio (1986), en procura de diseñar un paradigma de organización política que involucre cada vez más a la sociedad a través de instrumentos de participación ciudadana que, a su vez, supongan controles al poder público.

Si bien, como ya se precisó, la Constitución política de 1991 aportó grandes cambios a la estructura del Estado colombiano, siguió manteniendo la figura del presidente como máxima expresión de su institucionalidad, fiel a su tradición de más de 200 años. Así, sostuvo el período presidencial de 4 años, y creó instituciones y mecanismos de control, pero no hizo reformas de esencia, sino que morigeró su actuación como suprema autoridad política, gubernamental y administrativa. Además, se instituyó la figura de la “segunda vuelta”, para consolidar la elección del primer mandatario de los colombianos, cuyos propósitos axiológicos y políticos se cumplieron a cabalidad, según De La Calle Lombana (2008), porque lograron acabar con el rancio bipartidismo republicano, al abrir la escena política a movimientos minoritarios y permitir alianzas y coaliciones, en beneficio de la actividad democrática.

En su texto original, la Carta prohibía la reelección del presidente de la República (artículo 197), postulado aquel que responde a la filosofía que orientó a la Asamblea Nacional Constituyente, de evitar el desequilibrio de poderes y propender por la autonomía e independencia de las ramas del poder público. Se identificaba la reelección con el bipartidismo, con las viejas costumbres políticas del país, con el freno a la posibilidad de que nuevos líderes ocuparan la silla presidencial.

2. Reelección presidencial en Colombia

2.1 Panorama Político

Álvaro Uribe Vélez fue elegido presidente de la República para el período 2002-2006 gracias a que, con el apoyo de varios partidos políticos, obtuvo el 53 % de la votación nacional. En ese entonces gozaba de una inmensa popularidad debido a su innegable carisma y a que había prometido restablecer la seguridad a través de su programa de “seguridad democrática” bajo el slogan “mano firme, corazón grande” **(Infobae, 2021)**

Frontal enemigo de la guerrilla y de las ideas de izquierda, se apartó del gobierno de Chávez y de sus simpatizantes, al tiempo que fortalecía las relaciones con Estados Unidos, lo cual aumentó su número de adeptos que empezaron a verlo como un verdadero Mesías, que devolvería la paz y la confianza en las instituciones, y lo inclinó a continuar en el poder; así que, con sagacidad envidiable, supo aprovechar el favor del pueblo para hacerse con un segundo mandato.

Las razones por las que Uribe Vélez logró tan altos niveles de popularidad pueden encontrarse en sus famosos concejos comunales de gobierno, a los que asistía ataviado con sombrero y poncho, hablando en lenguaje sencillo e invocando la protección de Dios y de la virgen María, lo que, en palabras de Quintero Gaviria **(2013)**, seduce al colombiano medio, devoto, sencillo, ávido de esperanza en medio del caos, la violencia, la pobreza y la inseguridad.

No es de extrañar, entonces, que los fervientes partidarios de Uribe Vélez movieran los hilos del poder en el Congreso para reformar la prohibición de la reelección presidencial plasmada en el artículo 197 de la Carta Política. Eran los tiempos en que no se hablaba de la reelección presidencial sino de la “Reelección de Uribe”

Los críticos del estado de cosas político en ese entonces repelían la manera como se estaban utilizando los mecanismos constitucionales en beneficio individual y personal del presidente de la República. Así, Medellín **(2005)** señala:

Bajo la forma de un aparente fortalecimiento del poder ejecutivo, el desarrollo normativo y comportamental de la Carta Constitucional lleva a que los mecanismos institucionales del ejercicio del poder continúen su proceso de degradación para darle paso a los mecanismos informales de poder personal en el entorno más cercano al Presidente de la República.

2.2 El acto legislativo que permitió la reelección presidencial

Habiendo puntualizado que el presidencialismo es un régimen muy acentuado en Colombia, es preciso subrayar que su desempeño muestra en la historia niveles patriarcales, caudillistas, de modo que el presidente adquiere casi la figura de un Monarca, a quien todos obedecen y temen, y quien goza de amplios poderes y prerrogativas que legitima la Constitución política de turno. Por ello, y en ejercicio de lo que García **(2002)** rotula como “fetichismo constitucional”, cuando quiera que el presidente encuentra escollos en el camino que le signa el poder, simplemente hace cambios en la Constitución o promueve leyes.

El 27 de diciembre del 2004 fue expedido el Acto legislativo # 02 mediante el cual “se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, concretamente, 127, 197 y 204. El artículo 197 superior quedó redactado así:

Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.

2.3 Constitucionalidad del Acto Legislativo # 02 del 2004.

En medio de la gran polémica que suscitara en el pueblo colombiano la reelección presidencial de Álvaro Uribe Vélez, la Corte Constitucional profirió la sentencia 1040 del 2005

mediante la cual efectuó el control constitucional al Acto legislativo # 02 del 2004, bajo los parámetros normativos que integran el Título XIII de la carta política, que regulan el trámite de su reforma.

Bajo tales presupuestos constitucionales, el alto Tribunal consideró que la reforma en estudio no sustituye la constitución política por una contraria ni supone el otorgamiento de más poder al presidente de la República, y mucho menos comporta un desmedro de los principios esenciales del Estado social de derecho estructurado por la Asamblea nacional constituyente ya que, por el contrario, es necesario reformar los postulados constitucionales “cuando la realidad social y política así lo requieran”; finalmente, asevera que las conjeturas políticas sobre los posibles efectos de la reelección presidencial no competen al juez constitucional en clave del control de la reforma (**Sentencia 1040, 2005**).

3. Consecuencias de la reelección inmediata.

3.1. Afectación de la armonía institucional

Con más del 60% de los votos, Álvaro Uribe Vélez ganó la presidencia de la República para el período 2006-2010, lo que le permitió continuar con sus políticas de gobierno, que, a la larga, socavaron las estructuras del régimen constitucional, ya que el tono paternal y fervoroso que mostró en su primer mandato pronto mutó en autoritarismo que algunos autores identifican como “Bonapartismo”, Angarita y Moncayo entre ellos, citados por Cobos Martínez (**Cobos M., 2011**), en tanto que subordinó a su antojo los órganos de control, profundizó el reformismo neoliberal y promovió la relación directa de su figura mesiánica con las hechizadas masas.

De otro lado, sacó el máximo provecho a su figura pública (y lo sigue haciendo) en todos los medios de comunicación para promoverse y demeritar a sus detractores, fortaleciendo las relaciones paternalistas con la masa, a quienes persuade de que solo su postura es la correcta y la que deben perseguir los ciudadanos “por el bien de la patria”,

intercalando entre lance y lance frases cargadas de fervor cristiano y amor por el prójimo, que no son otra cosa que autoritarismo disfrazado. Con relación a su actuación como jefe de gobierno, intervino en todas las actividades del Estado imponiendo su opinión a directores y ministros, alteró las necesidades de planeación y presupuesto ejecutando tareas no previstas a través de documentos CONPES. Y su fuerte alianza con el Congreso de la República, a cuyos miembros mantuvo en un nivel de control inusitado, recibían prebendas a cambio de apoyo parlamentario, lo cual terminó siendo denunciado ante la opinión pública **(Angarita, 2011)**. Más adelante, cuando se destape el escándalo de la “yidis política”, emprenderá una guerra frontal con la Rama judicial. Como si fuera poco, adelantó muchas reformas constitucionales, 8 sólo en su primer mandato presidencial, lo que demuestra su autoritarismo.

3.2. Intento de reforma constitucional a través de referendo

En la cúspide de su poder, con el Congreso a su favor y con la administración pública diseñada a su antojo, en el año 2009 el presidente Álvaro Uribe Vélez cumplió el presagio de quienes habían demandado el acto legislativo # 02 del 2004, y que la Corte Constitucional rechazó por tratarse de conjeturas sin fuerza vinculante en sede de control de constitucionalidad: Quiso seguir siendo presidente.

Para ello se adelantó una votación el 2 de septiembre en la Cámara de representantes en la que la propuesta oficial alcanzó 85 de los 84 votos requeridos para convocar a un referendo que permitiera a Uribe Vélez reelegirse una vez más **(Serrafero M. , 2011)**. El pueblo debería responder a una sola pregunta con “sí”, “no” o “voto en blanco”: Aprueba usted la reforma del siguiente inciso del artículo 197 de la Constitución Política, que reza: "Sólo quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período" Para tales efectos se expidió la Ley 1354 del 2009.

3.3. Control de constitucionalidad de la Ley de referendo

La Ley 1354 del 2009 fue sometida a control constitucional porque involucraba la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución Política, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1º superior: “Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación”

Mediante la Sentencia C-141 del 26 de febrero del 2010, la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley en estudio por vicios de procedimiento y de fondo insubsanables, por razones que se sintetizan así:

- “Ausencia de certificación del Registrador Nacional del Estado Civil, sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana”
- “Extralimitación del Congreso en la facultad de enmienda”.
- “Vulneración de los principios de identidad y de consecutividad”.
- “La no publicación del Decreto 4742 del 2008 antes de la sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 2008”.
- “El informe de conciliación no fue aprobado por la mayoría absoluta de los representantes a la Cámara”.
- “Incorporación de la casilla “voto en blanco”.
- “La Ley 1354 de 2009 no contiene un enunciado normativo que convoque de manera expresa al pueblo a decidir sobre la reforma a la Constitución por medio de un referendo”.

En su extensa argumentación, la Corte Constitucional expresa, además del señalamiento de los vicios de contenido y procedimiento de la Ley en estudio, su preocupación por la rotura de la Constitución que devendría con la segunda reelección del presidente, porque, tal como está diseñado el proyecto de reforma que se pretendía poner a consideración de la nación, sólo al entonces mandatario le sería posible ser reelegido en tales condiciones, lo

que supone una afronta a los mecanismos de participación democrática en la contienda electoral, que limitarían la opción de los otros candidatos, y, en general, quebrantaría las bases mismas de la institucionalidad.

3.4. Escándalo conocido como “Yidis política”

El segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez estuvo marcado por escándalos de corrupción, connivencia de paramilitares con las fuerzas militares, las ejecuciones extrajudiciales comúnmente denominadas “falsos positivos” y gran cantidad de denuncias por violación sistemática de los derechos humanos a líderes sindicales, periodistas y detractores del gobierno.

Pero el mayor escándalo es el que se conoce como la “Yidis política”, producido en el origen mismo del segundo mandato presidencial, esto es, en el seno de la Cámara de representantes, cuando se votaba la reforma constitucional de reelección inmediata del presidente de la República, en el año 2004.

El proyecto de reforma requería para su aprobación 18 votos y en ese momento se contaba con 16. Yidis Medina, suplente en la Cámara de representantes, había dicho que votaría en contra de la reforma, pero, sorpresivamente, dio su voto por el sí. Y Teodolindo Avendaño se ausentó de la votación, con lo cual la reforma fue aprobada. Yidis Medina aceptó ante la justicia y los medios de comunicación haber aceptado dinero a cambio de votar a favor de la reforma, por lo que fue condenada a 50 meses de prisión por cohecho y enriquecimiento ilícito al igual que Teodolindo Avendaño, quien recibió una condena de 8 años de prisión.

Estos hechos fueron puestos en conocimiento de las autoridades judiciales y de la prensa por el congresista Germán Navas Talero, lo que generó la caída de Sabas Pretelt de la Vega y Diego Palacio, ministros del interior y de protección social, respectivamente, quienes coludieron a los congresistas para que actuaran a favor de la reelección de Uribe Vélez. Fueron

condenados a 80 meses de prisión, en tanto que el exdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Alberto Velásquez Echeverri, recibió una condena de 5 años **(CSJ, 2015)**.

Resulta, entonces, necesario destacar el importante fallo de la honorable Corte Suprema de Justicia que, frente al proceso judicial en el marco del panorama político sobre la reelección presidencial, al cabo de una rigurosa investigación, expresó lo siguiente:

Ese ilícito actuar resultó definitivo para cambiar el rumbo no solo de la política, sino los destinos del país, en la medida en que al procurar con métodos protervos la continuidad de un trámite legislativo que de haber surtido su curso sin las referidas interferencias y permitiendo su debate a partir de las ideas, como corresponde en un Estado que protege el pluralismo político y la participación democrática, tal vez, hoy día, otra sería la situación de una institucionalidad que se encuentra seriamente agrietada y poco respetada por una sociedad que no cree en la honestidad de sus dirigentes.

3.5. Derogación de la reelección

El 1º de julio del 2015, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 02 “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

El documento, de 26 artículos, dedica el 9º a reformar el artículo 197 de la Carta Política, para prohibir la reelección presidencial en forma absoluta:

No podrá ser elegido residente 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 cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

4. Importancia de la institucionalidad

Uno de los pilares de todo Estado es la seguridad jurídica a partir de una estructura legal de lo que constituye su carta de navegación, la brújula que orientará el destino de sus ciudadanos. El constituyente de 1991 se ocupó muy bien, en intensas y prolongadas sesiones, de determinar qué tipo de Estado construiría y que instituciones preservaría y cuáles desecharía.

Una de las figuras clave de la institucionalidad colombiana la conforma el presidente de la República, quien, entre otras funciones, representa la unidad nacional, en reflejo de su tradición unitaria y centralista. Y una de las instituciones que definitivamente no se quiso incorporar a la Carta de Derechos fue la reelección presidencial, que antes de 1991 era alternada. Y es que, como el objetivo principal en su concepción era la apertura política, lo connatural era acabar con el bipartidismo tradicional para dar opción a nuevas formas de hacer política para acceder a los cargos de elección popular. No fue, entonces, la prohibición de reelección presidencial producto de una redacción descuidada.

La historia reciente de Colombia, que tiene en sus páginas el capítulo de la reelección presidencial y el propósito fallido de Álvaro Uribe Vélez de utilizar el favor de la ciudadanía para lograr un tercer período presidencial, enseña grandes lecciones de lo que constituye el equilibrio de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, a fin de garantizar el ejercicio transparente y limpio del poder político, sin caudillismos ni monarcas que se perpetúen en el poder y manejen el gobierno a su antojo.

Conclusiones

El propósito de este ejercicio académico imponía la necesidad de revisar el constitucionalismo latinoamericano para establecer cómo su historia muestra una marcada

tendencia presidencialista que, mal tomada del modelo estadounidense, representa el ejercicio del poder soberano legitimado por el pueblo y enmarcado en postulados constitucionales claros, que determinan tanto la forma de acceso a la primera magistratura, como su temporalidad, funciones, facultades y controles.

La historia política de Latinoamérica muestra una propensión casi atávica al caudillismo, a elegir a los dirigentes por su carisma y empatía y no por su programa de gobierno o ideales; de otro lado, no existe una cultura de partidos como en otras latitudes, lo que, de entrada, haría imposible la instalación del régimen parlamentario, que funciona a partir de la organización política de partidos y no en individualidades.

El presidencialismo colombiano antes de 1991 estuvo signado por un exceso de poder del ejecutivo con la correlativa debilidad del Congreso, cuando no su apatía y falta de credibilidad. El abuso en las atribuciones legislativas en estados de excepción, que abundaban a partir de hondas crisis económicas, políticas y sociales, las graves violaciones de derechos humanos, la irrupción del narcotráfico en la política y el conflicto interno vivido desde los años 60, llevaron a la búsqueda de soluciones de paz y reconciliación, a partir de una reestructuración del Estado colombiano.

La Carta política de 1991 modifica las funciones del presidente, lo baja del trono para convertirlo en un servidor público sujeto a controles, al tiempo que fortalece el Congreso y da apertura a los partidos políticos con prevalencia de las minorías.

Respecto a la reelección presidencial, que antes de 1991 era alternada, la nueva constitución política se pronuncia clara y escuetamente en contra. Así permaneció inalterable en su esencia hasta cuando llegó al poder Álvaro Uribe Vélez en un momento coyuntural de la historia colombiana, con enormes índices de violencia, ausencia de autoridad y pobreza, que

hizo que la ciudadanía recibiera al presidente como un Mesías, asequible, que hablaba de un modo cautivador y confiable.

El acto legislativo # 02 del 2004 reforma el artículo 197 de la constitución política para permitir la reelección inmediata del presidente, lo que resulta posible por abrumadora mayoría de votos en las elecciones para el período 2006-2010, lo que superó el control constitucional sin dificultades.

A pesar de que el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez se enmarcó en una especie de dictadura y estuvo permeado de escándalos de toda índole, de denuncias de graves violaciones a los derechos humanos, y de investigaciones judiciales por la irregular manera de alcanzar el segundo mandato, el presidente quiso un tercer período y diseñó, junto con el Congreso -con mayorías a su favor- una ley que convocara al pueblo a referendo para legitimar su aspiración.

Es así como el congreso expide la Ley 1354 del 2009, que significaba, en términos del juego de póker, jugar con cartas marcadas, porque se le pedía al pueblo que respondiera si o no frente al inciso de reforma: "Sólo quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período" ¿Quién reunía tales calidades? Álvaro Uribe Vélez.

Afortunadamente para la democracia y la institucionalidad, tal adefesio jurídico no superó el control de constitucionalidad requerido, no sólo por vicios de procedimiento sino también de forma, quedando, hasta entonces, vigente la reelección inmediata.

Pero en el año 2015 el acto legislativo # 02 erradicó nuevamente esta figura, para retornar al contenido original del artículo 197, más una condición: "La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente"

Como señaló la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de condena de los Ministros Sabas Pretelt de la Vega y Diego Palacios, quién sabe qué destino tendría nuestro país si la votación de la reforma constitucional del año 2004 no hubiere sido alterada desde el propio gobierno nacional.

El retorno a la esencia del constituyente de 1991 tranquiliza y obliga a estudiar una y otra vez este pasaje de la historia colombiana, a efectos de que no se repita.

Referencias

- Angarita, P. E. (2011). Seguridad Democrática: Lo Invisible De Un Régimen Político Y Económico. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. (J. F. Santillán, Trad.) México: Fondo de cultura económica. Obtenido de <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/pensamientosociopolitico2/files/2021/04/Bobbio-El-Futuro-de-la-democracia-CAP-1.pdf>
- Cobos M., J. M. (2011). Presidencialismo y pobreza en Colombia: 1990-2010. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1618/CobosMartinezJuanManuel2011.pdf?sequence=1>
- CSJ. (2015). Sentencia. Obtenido de <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2015/04/15/condena-a-exministros-sabas-preteit-y-diego-palacio/>
- De la Calle L., H. (2008). Reforma electoral en Colombia. En D. Zovatto, J. d. Orozco Henríquez, & I. d. Jurídicas (Ed.), Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007 (págs. 391-456). Ciudad de México, México: UNAM. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11440>
- DPEJ. (2022). Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/presidencialismo>
- Duverger, M. (1970). Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona: Ariel.
- El espíritu de las leyes. (1908). (S. G. Mazo, Trad.) Madrid, España: Preciados. Obtenido de https://www.academia.edu/16885742/el_esp%C3%ADritu_de_las_leyes_por_Montesqui eu_vertido_al_castellano_con_notas_y_observaciones_por_Siro_Garc%C3%ADa_del_Mazo
- García V., M. (2002). Notas Preliminares para la caracterización del derecho en América Latina. El otro derecho, 11-48.
- Goran, L. (1987). El presidencialismo en América Latina y Uruguay. Montevideo. Obtenido de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35401rcec08193.pdf>

- Guzmán, N. (28 de septiembre de 2022). DW América Latina. Obtenido de <https://www.dw.com/es/reelecci%C3%B3n-presidencial-en-am%C3%A9rica-latina-qu%C3%A9-pa%C3%ADses-la-permiten-y-cu%C3%A1les-riesgos-conlleva/a-63259669>
- Henao H., J. (septiembre de 1971). Reforma constitucional de 1968. Estudios de derecho, XXX(80), 271-287. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332850/20788857>
- <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/48028/Reformas%20de%20reeleccio%CC%81n%20presidencial%20en%20Am%CC%81rica%20Latina%20en%202015-%20estrategias%20e%20intereses%20electorales%20de%20las%20e%CC%81lites%20poli%CC%81ticas.pdf?sequence=1>. (s.f.).
- <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/48028/Reformas%20de%20reeleccio%CC%81n%20presidencial%20en%20Am%CC%81rica%20Latina%20en%202015-%20estrategias%20e%20intereses%20electorales%20de%20las%20e%CC%81lites%20poli%CC%81ticas.pdf?sequence=1>. (s.f.).
- Infobae. (27 de mayo de 2021). Obtenido de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/27/asi-nacio-la-reconocida-frase-mano-firme-corazon-grande-del-uribismo/>
- Lanzaro, J. (2000). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Instituto de Ciencia Política. Obtenido de https://www.academia.edu/38070488/Tipos_de_Presidencialismo_y_Coaliciones_Pol%C3%ADticas_en_Am%C3%A9rica_Latina
- Medellín, P. (2005). La Imperceptible Erosión del Poder Presidencial en Colombia. Estudios políticos(26), 137.
- Melo, C. R. (1961). Hispanoamérica y la lucha por la organización política. Revista del Instituto de la Historia del derecho(12), 37.
- Nohlen, D. (2006). Estudio de las instituciones políticas en América Latina:. En D. Nohlen, El institucionalismo contextualizado (págs. 1-29). Ciudad de México: UNAM.
- Orozco Henríquez, J. d. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Instituto de Investigaciones jurídicas .

Quintero G., J. A. (enero-junio de 2013). La culebra está viva:La reelección presidencial de Álvaro Uribe. *Proyectos y retos*, XVIII, 81-93. Obtenido de <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=te>

Sáchica, L. C. (1988). El proceso constitucional colombiano en los últimos setenta años. 375-378.

Sentencia 1040 (Corte Constitucional 2005). Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20006021>

Sentencia C-089, 1994 (Corte Constitucional 3 de marzo de 1994). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173568>

Sentencia T-637-2001 (Corte Constitucional 2001). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-637-01.htm>

Serrafero, M. (enero-abril de 1991). Presidencialismo y reforma política en América Latina. *Centro de estudios constitucionales*(8), 195-235. Obtenido de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35401rcec08193.pdf>

Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de instituciones, ideas y mercados*(54), 225-259. Obtenido de https://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf