

ANÁLISIS DE LA FIGURA DE LA SUSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL APLICADA A LAS REFORMAS DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA, A PARTIR DE 1990*

Analysis of the figure of Constitutional Reforms Applied in replacing the presidential reelection in Colombia, since 1990

Adiley Carmona Montoya**

Resumen

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia, la carta ha atravesado por varias reformas que modifican su contenido, específicamente existe una reforma que merece la pena analizar en relación al tema de la reelección presidencial, esta es la introducida con el Acto Legislativo 02 de 2004, en la cual se permite la reelección presidencial por un periodo inmediato, situación que es claro afecta la parte orgánica de la constitución y que además atenta contra la identidad de la misma, afecta el sistema de pesos y contrapesos y la voluntad del constituyente primario, es por ello que se hace necesario analizar el mencionado acto legislativo de cara a las figuras de la reforma y la sustitución constitucional y sus aspectos relevantes para determinar si el congreso de aquella época usurpo los poderes del constituyente primario y sobrepasó sus límites competenciales.

Palabras Claves: sustitución constitucional, reforma constitucional, reelección presidencial, constituyente primario y poder derivado.

Abstract

From the force of the Constitution of Colombia, the bill of rights has gone through several reforms that modify its contents. There is specifically a reform worth analyzed in relation to the issue of presidential election, this is the introduced with Legislative Act 02 of 2004. In

*Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: adiley2112@gmail.com; 'adiley15@hotmail.com'

**El artículo que se presenta a continuación, es el resultado de la investigación realizada para optar por el título de abogado. Investigación adelantada bajo la asesoría de la profesora Maria Cristina Duque Correa

this reform allowed presidential reelection for an immediate period, situation that is clearly affecting the organic part of the constitution and threatens the identity of the same, it affects the system of checks and balances and the will of the electorate. That is why it is necessary to analyze the above-mentioned legislative act in the face of figures constitutional reform and the replacement and relevant aspects to determine whether the time Congress usurped the powers of the primary constituent and surpassed their limits competenciales.

Keywords: Constitutional replacement, constitutional reform, presidential reelection, primary constituent and power derived.

Introducción

Frente a la necesidad de muchos de los países de América Latina de regular y limitar los poderes del presidente de la república, porque al ser éste la cabeza de estado y jefe de gobierno de un país sus poderes en ocasiones tienden a verse desbordados y carentes de límites, se han creado en las últimas décadas movimientos y normas de carácter constitucional que pretenden lograr el objetivo de controlar el poder del ejecutivo.

Colombia por su parte no ha sido ajena al panorama mencionado anteriormente y en 1991 debido al malestar general de la población del país, se promulgó una nueva Constitución Política que reemplazaba en su integridad el texto de la Carta de 1886, limitando el poder del presidente con un periodo presidencial de 4 años únicamente, sin derecho a reelección, y estableciendo un sistema de pesos y contrapesos que aseguraría que el poder ejecutivo no tendría más influencia en las demás ramas del poder público que la que la misma constitución le permitía.

Sin embargo, en el afán del poder ejecutivo por recuperar algunos de los poderes que le habían sido limitados y con la intención de lograr sus planes de gobierno, en la constitución política de Colombia se introdujo una reforma que modifica la prohibición de la reelección, permitiéndola por un periodo inmediato. Es frente a este panorama que surge la discusión

en torno a si esta reforma y las demás que sobre el mismo tema se han intentado en el país tienen un verdadero carácter de sustitución constitucional.

Por ello, el presente artículo pretende analizar el impacto de estas reformas al texto de la Constitución Política de Colombia, para así determinar si finalmente el Congreso de la Republica terminó por usurpar los poderes del constituyente primario y excedió así sus límites competenciales

Para llegar a la conclusión que pretende este análisis se utilizará un enfoque de tipo explicativo que permitirá recopilar información para dar respuesta a las preguntas planteadas, se realizará también un análisis de jurisprudencia y doctrina y a través de un enfoque cualitativo se hará la recolección de datos históricos y actuales que también son importantes en el eje de esta discusión.

Para cumplir con el objetivo planteado en este artículo y responder a la pregunta de investigación formulada inicialmente se desarrollara el análisis a través de tres capítulos, un primer capítulo que dará cuenta del concepto de sustitución constitucional que ha venido manejando la corte en algunas de sus sentencias para establecer cuál es su postura frente al tema. Un segundo capítulo traerá a colación la historia de la reelección presidencial en algunas de las constituciones políticas que ha tenido Colombia y finalmente un tercer capítulo en el que se traerá a colación algunas discusiones y posiciones de diferentes autores frente al tema central que desarrolla este artículo.

De la Sustitución Constitucional y el Poder Constituyente Primario en las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional Colombiana desde 1990

Antes de dar inicio al análisis de las figuras de la sustitución y reforma constitucional, y del poder constituyente primario y el derivado, es necesario dejar claridad que en la Constitución Política de Colombia de 1886 se establecía en relación a la reforma de la constitución lo siguiente: ***ñArtículo 218. La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo,***

discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso. (Constitución Política de Colombia, 1886).

Por su parte la actual Constitución Política de Colombia, en el artículo 114 se establece que le corresponde **al Congreso de la República reformar la Constitución y hacer las leyes** ", por su parte en el artículo 375 puede leerse que la Carta Magna **"podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo"**. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Ahora bien, entrando en materia puede decirse que si existe una sentencia que valga la pena resaltar cuando de la sustitución constitucional se pretende hablar, esta sin duda es la proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en el año de 1990, en la cual actuando como guardiana de la Constitución Política de 1886 se pronunció acerca del Decreto Legislativo 927 de mayo 3 de 1990, a través del cual se dictaron medidas tendientes al restablecimiento del orden público, y que se generó gracias al movimiento ciudadano conocido como la Séptima Papeleta, que posteriormente dio origen a la nueva Constitución Política de 1991.

En la sentencia anteriormente mencionada, la Corte Suprema de Justicia¹ no se detiene a analizar las figuras de la sustitución o de la reforma constitucionales, o la competencia del constituyente primario y del secundario o derivado; sin embargo, deja claro que fue posible entender que el decreto que tuvo su origen en el movimiento ciudadano que pretendía modificar la Constitución Política de Colombia, no iba en contra de ningún artículo de la Carta Magna o de leyes ya existentes, precisamente porque el clamor del pueblo no puede dejarse de lado, y **ñé este constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato** ó (Corte Suprema de Justicia, Expediente No. 2149 de 1990).

¹ En la Constitución Política de 1886 no existía la figura de la Corte Constitucional, razón por la cual el órgano encargado de velar por la integridad de la Carta Política como norma de normas era la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente en esta sentencia es posible destacar dentro del acápite de Intervenciones Ciudadanas, que varios de los intervinientes consideraban que el decreto objeto de revisión era constitucional en cuanto ***ñse fundamenta en el carácter de Constituyente Primario que tiene el pueblo, lo que a su entender, legitima su pronunciamiento en las urnas y también en la necesidad y conveniencia de acoger el ñclamor popularò para que ocurra un cambio institucional*** (Corte Suprema de Justicia, Expediente No. 2149 de 1990).

Por su parte la Corte Constitucional desde el inicio de sus funciones, se pronunció acerca del constituyente primario y la sustitución constitucional; En la sentencia C- 544 de 1992 en la que se estudian las demandas de inconstitucionalidad que sufrió la misma Constitución Política de 1991, contra sus artículos 380 y 59 transitorio, y el artículo 2 del Acto Constituyente número 1 de 1991, en la cual la Corte se declaró inhibida para conocer de estas demandas por carecer de competencia para ello, esbozando como razones fundamentales el hecho de que conocer de ellas significaría incurrir en un abuso de poder, puesto que el constituyente primario no le atribuyó estas funciones específicas, para concluir que es imposible entonces que se ataque judicialmente la reforma constitucional cuando esta recoge la voluntad del Constituyente Primario.

En este mismo sentido la Corte expresó en una de sus providencias que la soberanía se encuentra en poder del pueblo, y que este la ejerce directamente o a través de sus representantes, en la sentencia puede leerse expresamente:

é .el poder soberano del pueblo se ejerce de dos maneras diferentes:

- 1) Como un poder pleno, soberano en sentido lato, cuando se manifiesta en las circunstancias propias de la creación de una constitución.
- 2) Como un poder velado pero potencial, cuando se ejerce durante la vigencia y eficacia de una constitución. En este caso el poder soberano se encuentra encauzado por los parámetros constitucionales y sólo se manifiesta directamente cuando se produce una crisis constitucional que ponga en duda la validez o la eficacia de la constitución.

El poder del pueblo es anterior al derecho, fuente del derecho, esencia del derecho e, igualmente, modificadorio de todo el derecho, inclusive el derecho constitucional.ò (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 544 de 1992).

Es posible, entonces, concluir que, para la Corte Constitucional Colombiana en el año de 1992 y según las circunstancias que para el momento se analizaban, era claro que la sustitución constitucional era una figura que consiste en cambiar completamente el texto de una Constitución Política, de modo que todo lo que se expresa en el anterior resulte opuesto a lo determinado en el nuevo texto constitucional, y que esta potestad le estaba dada únicamente al constituyente primario, al punto que se declaró inhibida para conocer de una demanda de inconstitucionalidad que afectara directamente la voluntad del pueblo plasmada en la nueva constitución.

Al cabo de los años la Corte Constitucional se vuelve a ver enfrentada al problema de la sustitución constitucional versus la reforma constitucional, y se hace necesario entrar a hacer un nuevo análisis de estas figuras, dentro del cual se acude a los presupuestos que debe cumplir una sustitución para que no se entienda como reforma:

La Corte establece que uno de dichos presupuestos se refiere a que el texto anterior constitucional (el que se está modificando) debe resultar diferente y opuesto al nuevo texto, y es que siempre el contenido de una reforma resultará contrario a la Constitución vigente, pues la idea es modificar un determinado mandato del texto Constitucional. Sin embargo es necesario dejar claridad en que si todo cambio introducido a la Carta Política pudiera entenderse como una sustitución, entonces se crearían constituciones pétreas, inmodificables en el tiempo, y esa no es la razón de ser del Derecho; pero esto lógicamente tampoco quiere decir que todo cambio que se haga a la Constitución Política o a su articulado deba entenderse como modificación, pues este hecho excedería los límites competenciales de quien las está introduciendo y violaría los mismos preceptos del texto constitucional.

La Corte en esta sentencia y atendiendo al gran dilema que se enfrenta a la hora de vislumbrar que figura opera en cada caso particular (reforma o sustitución), aconseja hacer

uso de los presupuestos que debe tener toda sustitución y es allí donde se despejan las dudas o confusiones que puedan surgir. Así, aclara que:

é el poder originario es aquel que está radicado en el pueblo, quien tiene la potestad de darse una constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional.

Por su parte, el poder de reforma, o poder constituyente derivado, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. Tales condiciones comprenden asuntos de competencia, procedimientos, etc.

Se trata por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado. Por ser un poder instituido, el poder de reforma tiene límites y está sujeto a controles.ò (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 551 de 2003).

Continuando así con la línea de jurisprudencia que se viene analizando, entra en acción una sentencia, también del año 2003, en la que la Corte se ve en la necesidad de hacer unas determinadas precisiones sobre el tema de la sustitución constitucional, y cómo puede un juez establecer cuando una reforma no escapa a este carácter y se convierte realmente en una sustitución.

Es en esta sentencia que la Corte aconseja echar mano de distintas formas de interpretación que posee el juez. En este tipo de casos puede analizarse los antecedentes de la reforma que se pretende introducir y cuál es la intención que se tiene con ella; analizar el bloque de constitucionalidad para delinear el perfil definitorio de la carta original, pero aún más importante que estos dos preceptos de interpretación resulta la posibilidad que introduce la Corte de analizar las reformas desde los principios y valores constitucionales (que es posible encontrar entre los artículos 1 al 10 de la Constitución Política de Colombia), sin dejar de lado lo esencial de ellos en la constitución original. También importa resaltar que la parte orgánica de la constitución política es una de las que, acompañada por los valores y principios, debe permanecer intacta en su identidad, pues un cambio que en este punto resulte lo suficientemente trascendente y diferente a lo establecido será entendido como sustitución constitucional.

La Corte en esta misma sentencia no sólo deja absolutamente claro, sino que cierra la posibilidad de discutir a quien le está dado sustituir la Constitución Política de Colombia, en tanto establece que el título XIII consagra la posibilidad que tiene el Congreso de la Republica de reformar la constitución, mientras que, en ningún punto de esta carta se puede encontrar un texto que diga expresamente que la Constitución podrá ser cambiada o sustituida por otra totalmente diferente y opuesta a la que está rigiendo en un momento determinado, por lo tanto es posible concluir que el constituyente primario de 1991 se reservó esta posibilidad y no la delegó en cabeza de ninguna persona u órgano del orden nacional.

La Corte igualmente se refiere a la sustitución como un reemplazo de la constitución, pero no en términos formales, sino materiales, esto es, que se reemplace completamente aquello que la constitución manda, prohíbe o permite. Igualmente expresa que la sustitución, para que sea tal, debe transformar completamente una forma de organización política, es decir, a través de reforma no podrá establecerse que Colombia dejará de ser una Republica Unitaria para convertirse en un Estado Federal, pues este cambio solo podría introducirlo el pueblo actuando en virtud del poder originario que le es propio y cuando pretenda darse una nueva constitución.

Pero la interpretación de la Corte Constitucional frente a este tema, en la sentencia C- 1200 de 2003 no termina allí: en un análisis más extenso del que había realizado en sentencias pasadas, la Corte entra también a determinar si la sustitución puede ser parcial o debe ser total para entenderse como tal, y es entonces cuando nos remitimos al ejemplo dado anteriormente para demostrar como una sustitución no pierde ese carácter por el hecho de que sea parcial.

Con un ejemplo como el anterior se le posibilita a la Corte hacer claridad sobre como el hecho de cambiar un solo aparte de la Constitución en un aspecto que se considere esencial, por uno totalmente contrario, desfigura la intención inicial del constituyente. Además, demuestra como el cambio que se haga debe ser de una magnitud y trascendencia tal que pueda entenderse que no se está frente a una reforma sino a una sustitución.

Ahora bien, en la sentencia C- 816 de 2004 se plantea un problema de interesante análisis y discusión: la Corte Constitucional solo podrá conocer de las demandas que interpongan los ciudadanos contra los Actos Legislativos que pretendan reformar la Constitución en cuanto a vicios de forma se refiere. En este sentido puede inferirse del texto de la Norma Constitucional que así lo establece, que el congreso tiene únicamente un límite competencial cuando de reformas se trata, sin embargo, este límite competencial puede ser objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional Colombiana, y en este examen es donde puede identificarse si el congreso excedió sus límites y tratando de hacer una reforma a la constitución terminó por sustituirla.

En lo que a este tema se refiere, la Corte Constitucional en su sentencia C- 816 de 2004 y citando la sentencia C- 551 de 2003 de esta misma corporación, expresa lo siguiente:

La Constitución Política de 1991, si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles, tampoco autoriza expresamente su sustitución integral. Lo único que autoriza es que se reforme la Carta vigente, pero no establece que ésta pueda ser sustituida por otra Constitución. Por ello, la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan.

Por lo tanto, en el constitucionalismo colombiano, el poder de reforma tiene límites competenciales pues no puede sustituir la Constitución de 1991. Se trata de un límite expresamente establecido por el constituyente originario en el artículo 374 de la Constitución adoptada en 1991 por la Asamblea Constituyente como comisionada del Pueblo soberano.

El poder constituido no puede arrogarse funciones propias del poder constituyente y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución pues con ello se estaría erigiendo en poder constituyente originario y estaría minando las bases de su propia competencia (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 816 de 2004).

Por otra parte, como bien se mencionaba anteriormente, la Constitución Política en su articulado no trae la posibilidad de sustituir la Carta, sin embargo, en virtud del principio de la soberanía popular, mismo al que se refiere la Corte en múltiples sentencias, el pueblo conserva la Constitución Política que rige hasta que él mismo, que es el Constituyente Primario, decida darse una nueva, porque considera que la que rige para el momento ya no representa los pilares de la sociedad a la que pertenece.

En la sustitución constitucional se tratará entonces de ***ñun cambio total de la Constitución por cambio de su fuente de legitimidad***, en atención a esto la sustitución según la Corte se presenta entonces cuando ***ñse da una ruptura en la integridad del texto, de manera que la nueva Constitución no pueda tenerse como la continuación de la anterior, sino como una distinta, producto de un nuevo acto constituyente. En esos eventos, la Constitución nueva no deriva su validez de la anterior, sino de una nueva manifestación del poder constituyente primario***. (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 970 de 2004) (Subraya fuera del texto).

La existencia de la sustitución entonces siempre dependerá del cambio o no de los elementos definitorios esenciales de la Constitución Política. Así, puede concluirse entonces que ***ñla noción apunta a unas diferencias materiales y no meramente formales. Por lo mismo, no es cuantitativa sino cualitativa*** (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 970 de 2004).

Por su parte las dos sentencias que en cuanto a la reelección presidencial han sido importantes en este análisis, la C-1040 de 2005 y la C-141 de 2010, dejan por sentado que por sustitución de la Constitución se entiende una ***transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles***. (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 1040 de 2005).

Igualmente la Corte Constitucional en las sentencias mencionadas anteriormente, y como ya se había pronunciado en otras igualmente analizadas en este escrito, establece que existen dos tipos de sustitución, la parcial o la total, ambas prohibidas al reformador de la constitución (que es el Congreso de la Republica). Además establece que por sustitución parcial se entienden ***aquellas modificaciones en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente*** (Subraya fuera del texto) (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 1040 de 2005).

Vale la pena en este punto repetir que la Constitución Política de Colombia no establece en ninguno de sus artículos lo que es la sustitución constitucional, sin embargo, de la interpretación de la Carta Política es posible obtener las teorías que hoy por hoy respaldan las decisiones de la Corte en lo que a este tema se refiere, específicamente cuando realiza control constitucional a los Actos Legislativos que pretenden modificar la Constitución Política.

Por otra parte, la sentencia C-141 de 2010, trae a colación los criterios que se deben tener en cuenta para determinar si existe o no sustitución constitucional y si quien la está realizando en determinado momento tiene la competencia para ello.

Los criterios son:

- El poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

- En virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.
- Para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad.
- La Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.
- El poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.
- Sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 141 de 2010).

De lo anterior es posible deducir que por una Sustitución Constitucional puede entenderse el cambio total o parcial de una Carta Política en sus aspectos esenciales; además, que quien tiene la competencia para realizar una sustitución constitucional es únicamente el pueblo, en virtud del poder originario que detenta, y que, en todo caso, será la Corte Constitucional la que tenga la última palabra en lo que se refiere a reformas de la Constitución en cuanto a vicios de forma del acto legislativo que la adelantó.

Y, como reflexión final en torno a este tema, importa indicar que las tesis de la Corte Constitucional en cuanto a sustitución versus reforma, y constituyente primario y derivado y sus competencias, han sido armónicas y se han mantenido en el tiempo, variando básicamente la interpretación que se hace de cada reforma que se ha presentado a la

Constitución Política de 1991, y estableciendo en unas de estas sentencias criterios o presupuestos de interpretación que no se habían establecido en otras anteriormente.

La Reelección Presidencial y su Historia en las Constituciones Políticas de Colombia

Un régimen presidencialista es aquel que dentro de la organización política de un determinado país, establece que una sola persona será la cabeza de estado y jefe de gobierno, en este sentido puede entenderse que el presidente es la cabeza visible del país en el exterior y el administrador del mismo.

Este régimen también se caracteriza porque las ramas del poder público se separan y no pueden interferir unas con las otras, en las constituciones políticas de Colombia a partir de 1945 se estableció una variación, que consiste en la colaboración armónica entre ellas.

Como es bien sabido, en los estados en los que el régimen político es presidencialista, por lo general se establecen períodos de duración de máximo ocho años, y de solo un período de reelección (en caso de que sea permitida, situación que no es común), todo ello con la única finalidad de limitar el poder de la cabeza de estado y jefe del gobierno, evitando con esto la corrupción y la perpetuidad en el poder, que termina por dar lugar a un régimen totalitarista o absolutista.

En Colombia por su parte, la Constitución Política en su artículo 190 establece un periodo de duración del presidente de 4 años en el poder, y, después del Acto Legislativo 02 de 2004, se permite la reelección del mismo por un solo periodo inmediato, sin embargo esta situación ha variado a través del tiempo y de las constituciones políticas que a través de su historia ha tenido Colombia, es por esto que se hace necesario en este análisis introducir parte de esta información histórica.

La República de Colombia a lo largo de toda la historia ha tenido algunas de las siguientes Constituciones Políticas², (entre otras tantas que no serán objeto del presente análisis), y con la siguiente normatividad en lo que al período de duración del presidente en el poder y la reelección del mismo se refiere.

La Constitución de 1821 que regiría para la Republica de Colombia, establecía que el poder ejecutivo estaría en cabeza de una sola persona denominada Presidente de la Republica. En su artículo 107 establecía que el periodo de duración del Presidente de la Republica seria de cuatro años y se permitiría la reelección presidencial inmediata por un solo período.

La siguiente Constitución Política de la Republica de Colombia, la de 1830, traía una particularidad y es que establecía que el poder ejecutivo sería ejercido por un Magistrado denominado Presidente de la Republica, y en su artículo 83 se establecía que el término de duración en sus funciones era de 8 años, sin que hubiese lugar a reelección en el siguiente periodo.

Posteriormente se promulgaría en el año 1832 la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, texto que en su artículo 102 establecía que el periodo de duración del presidente en el poder seria de cuatro años, además no había derecho a reelección hasta pasado un periodo constitucional.

Nuevamente en el año 1843, se promulgaría una nueva Constitución Política de la Nueva Granada en la que en el artículo 87 se establecía que el periodo de duración del presidente en el poder sería de cuatro años, y se prohibía la reelección inmediata.

Tras diez años se establece una nueva Constitución Política de la Republica de la Nueva Granada, y es así como en el año 1853 la carta estableció que el presidente sería un Magistrado, y en el artículo 32 se establecía que el Presidente no podría ser reelegido

² El presente análisis se realizará a partir de la Constitución Política de 1821, y no se introducirá el estudio de cada una de las constituciones de cada uno de los estados de los Estados Unidos de Colombia.

inmediatamente, mientras que en su artículo 27 se establecía que el período de duración sería de cuatro años.

En 1858 nace la Constitución Política para la Confederación Granadina, de carácter federal y en la que se mantiene que el presidente deberá ser un magistrado, con un período de duración de cuatro años para que el Presidente pudiese permanecer en el poder, y en el artículo 46 se prohibía expresamente la reelección presidencial inmediata.

Nuevamente en 1863 nace la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, quizá la más dura con el poder ejecutivo, en la que se establecía que el presidente sería un magistrado y que su período de duración en el poder sería de dos años, adicional a esto en el artículo 75 de esta carta política se prohibía la reelección.

En el año 1886 se promulga una nueva Constitución Política de Colombia en la que en el artículo 114 se establece un periodo de duración del Presidente de 6 años y se prohíbe en el artículo 127 la reelección.

Esta constitución sufre 60 reformas, no todas en materia de duración en el poder del presidente y su reelección, sin embargo entre las más importantes para este debate se encuentran las siguientes:

- Reforma de marzo 30 de 1905, en la que se establece un período de duración de 10 años solo mientras el Presidente Rafael Reyes permanezca en el poder.
- Reforma de octubre de 1910, Rafael Reyes deja el poder y se establece a partir del momento un periodo de duración del mandato del presidente de 4 años, y se prohíbe la reelección.
- En 1954 se suspende la prohibición existente de la reelección presidencial, permitiendo al en ese momento Presidente de la República General Gustavo Rojas Pinilla, continuar en el poder (Existencia de la única "dictadura" que ha atravesado Colombia).

- En 1959 con el llamado frente nacional, se prohíbe la reelección inmediata, pues empieza la alternancia en el poder, por 16 años entre miembros de los partidos liberal y conservador.

Una vez desmontado el frente nacional y con la reforma del año 1968 realizada a la Constitución Política de Colombia del año 1886, se modifica el artículo 129, estableciendo que el presidente no podría ser reelegido para un periodo inmediato.

Finalmente y como consecuencia de un malestar general del pueblo con la política del momento en el país, se convoca al movimiento ciudadano conocido como la Séptima Papeleta gracias al cual se forma una Asamblea Nacional Constituyente que tiene como misión crear la nueva Constitución Política de 1991, en esta nueva carta política el constituyente primario, es decir, el pueblo representado por los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente plasma el descontento con el régimen presidencialista y su en ocasiones excesivo poder, por lo que limita absolutamente sus potestades generando un sistema de pesos y contrapesos, descentralización administrativa y de prohibición de la reelección presidencial, además estableciendo un período de duración del Presidente en el poder de 4 años únicamente.

Esta decisión del constituyente primario se mantuvo hasta que en el año 2004 bajo el mandato del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, se introduce una reforma a la Constitución Política, a través del Acto Legislativo No. 2 de 2004, que permite la reelección del presidente por un solo período inmediato.

Luego de esto, y por la necesidad del gobierno de turno de continuar en el poder para cumplir los planes de gobierno, se intenta un nuevo Acto Legislativo que termina con la declaratoria de Inexequibilidad de la Ley 1354 de 2009 que convocaba al Referendo Constitucional que, para establecer la reelección indefinida, se pretendía impulsar.

La Reección Presidencial: ¿Reforma o Sustitución de la Constitución?

En cuanto a la pregunta general que se pretende responder con el presente artículo, en torno a que la reforma introducida a la Constitución Política de Colombia con el acto legislativo 2 de 2004, y en general todas las reformas que se le introduzcan a la carta política relativas al periodo de duración del presidente en el poder y la posibilidad o no de reelección del mismo, tienen o no un verdadero carácter de sustitución, es necesario comenzar por plasmar la posición de la Corte Constitucional en cuanto a este tema, para posteriormente pasar a plasmar las ideas contrarias que en cuanto al tema existen.

La corte constitucional en su sentencia C-1040 de 2005 estableció que el soberano constituyente no demarcó límites expresos en la Constitución Política de Colombia en cuanto a lo que es susceptible de reforma y lo que no, sin embargo hace un análisis en el cual ñdesentrañaò los límites que dejó implícitos el constituyente primario, dentro de los cuales se encuentran:

1. Las normas que regulan la organización del Estado y el ejercicio del poder estatal (al menos en sus aspectos fundamentales: la función legislativo, la función ejecutiva y la función judicial) así como la conformación de los órganos que ejercen esos poderes (por ejemplo: las normas que regulan la formación del órgano legislativo)
2. Las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (por ejemplo: las normas que reconocen a los ciudadanos derechos de libertad) y de igualdad.
3. Las normas que regulan la ley (entendida en sentido material como la función de crear derecho) o sea, las normas que confieren poderes normativos, que determinan las modalidades de formación de los órganos a los que esos poderes son conferidos, que regulan los procedimientos de ejercicio de esos poderes, etc. (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1040 de 2005).

Adicionalmente la Corte deja claro en esta misma sentencia que la voluntad del constituyente de 1991 fue disminuir las atribuciones y poderes del poder ejecutivo, y nunca potenciarlo.

En este mismo sentido la corte citando a Dworkin establece que ***ñmediante el poder de reforma no es factible anular el principio de la separación o distribución del poder políticoñ***(Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1040 de 2005).

Siguiendo esta misma línea la corte expresa que ñes claro que quien detenta el poder soberano para alterar los principios que hacen parte del contenido axiológico y de la identidad del Estado Colombiano, es el pueblo. Es en éste en quien se radica, única y exclusivamente, la posibilidad de instaurar la reelección presidencial inmediata, como forma de alterar la identidad del Estado Colombiano o el principio preestablecido. En otras palabras, la alteración de un principio que ha dado identidad al Estado Colombiano solo compete al poder Constituyente y no al poder de reformaò (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1040 de 2005).

Sin embargo, y aun con la claridad que parece demostrar la Corte en los ideales que defiende y plantea en la sentencia citada, termina por declarar exequible el Acto Legislativo 02 de 2005, esbozando como argumentos principales para sustentar su decisión que a esta corporación solo le compete hacer el análisis en cuanto a vicios de forma de la norma analizada y no si las disposiciones expresadas en dicha norma van en contra de algún artículo superior, pues según la Corte no existe un criterio para determinar que norma debe prevalecer sobre otra, y mucho menos existe una norma supraconstitucional que sirva para realizar la interpretación de un nuevo texto que se desee introducir al texto constitucional vigente; por lo demás la corte no puede analizar vicios de fondo del Acto Legislativo.

Por su parte algunos autores Colombianos han analizado la figura de la reelección presidencial y las decisión de la Corte Constitucional frente a este tema, planteando el desconcierto que genera el hecho de que como bien se ha visto en la primera parte de este articulo, la Corte tenga tan claro y bien definida la diferencia entre una reforma y una sustitución constitucional, y aun con todo ello, y siendo, como es, la Guardiana de la Constitución Política, permita que se haga un cambio a la Carta dejando que el mismo se entienda como reforma y pase por encima de la voluntad del constituyente primario, que

dentro de sus ideales al momento de creación de la constitución se encontraba limitar el poder del ejecutivo.

En este sentido para Carlos Ariel Sánchez Torres, abogado, académico y Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia, la prohibición de la reelección es la consecuencia de la decisión del constituyente primario de limitar el poder del ejecutivo. A su vez la reforma de la carta política permitiendo la figura de la reelección presidencial en Colombia puede entenderse como la intención del fortalecimiento del poder presidencial que tienen los partidos políticos.

Ahora bien, frente al tema particular de la sustitución de la constitución en cuanto a la reelección presidencial, el autor expresa que:

en la medida que la reelección presidencial inmediata altera la relación de poderes, la reforma equivale a una nueva constitución y mucho más si se considera que la Asamblea Constituyente de 1991 fue celosa de los excesos de poder presidencial. Este cambio afecta la igualdad y la posibilidad de acceso de fuerzas diferentes a las del presidente al poder por la excesiva preminencia (Sic.) que adquiere el ejecutivo. (Sánchez, 2006)

Por su parte, César Rodríguez Garavito jurista colombiano, llama la atención frente al hecho de que la Constitución Política de 1991, en su redacción inicial, estableció un sistema de pesos y contrapesos, para limitar el poder del presidente y generar un balance entre las tres ramas del poder público, sistema que es funcional siempre y cuando se respete el periodo para el cual fue creado o diseñado inicialmente, esto es, cuatro años del presidente en el poder, y sin lugar a reelección, pues este tiene un cierto poder nominativo que si se utiliza en un periodo superior a 4 años podría terminar por desbalancear el sistema creado y debilitar el papel de supervisión que los órganos de control deben ejercer sobre el ejecutivo y la independencia de las otras ramas del poder público y de algunas de sus instituciones.

En este mismo sentido Sonia Patricia Cortes Zambrano, abogada de la Universidad Santo Tomas, trae a colación dentro de uno de sus artículos, uno de los salvamentos de voto de la sentencia C-1040 de 2005, en la cual el Magistrado Jaime Araujo Rentarías expresa las razones por las cuales se encuentra en desacuerdo con la posición que la Corte adoptó en la mencionada sentencia, uno de los apartes de este salvamento de voto expresa lo siguiente:

En cuanto al contenido del acto legislativo en este caso hay no solamente una sustitución de la constitución, sino una destrucción de la Constitución, pues la soberanía reside en el pueblo y no en un órgano constituido; porque el poder constituyente es distinto al poder de reforma de la constitución. En el derecho constitucional moderno y en el control de constitucionalidad la orientación es hacia la protección de los principios y valores constitucionales, Que estos principios y valores los señaló el poder constituyente y son el Estado Social de Derecho, la democracia, la igualdad y la separación de poderes. En cuanto a la no reelección, en nuestra historia constitucional es claro que no ha tenido aceptación y que el constituyente de 1991 claramente por unanimidad definió que no era posible la reelección. En este caso concreto de la reelección se violó de manera flagrante valores como el de la igualdad (Araujo, 2005).

Finalmente y en esta misma dirección, es posible analizar la actual mal llamada reforma de equilibrio de poderes que está cursando su trámite en el Congreso de la Republica, toda vez que esta reforma pretende materializarse en un acto legislativo que cambiaría una vez más el texto constitucional en muchos de los artículos de la parte orgánica de esta. Entre las propuestas que trae el mencionado proyecto de acto legislativo puede encontrarse que, otra vez, se prohibiría la reelección presidencial, y se cerraría la posibilidad de revivir esta figura en la Constitución Política de Colombia, a menos que la misma sea aprobada por un referendo o establecida por una asamblea nacional constituyente.

Sin embargo, es claro que toda la reforma deja un gran sinsabor en torno al tema de la sustitución constitucional, pues debe dejarse por sentado que la Constitución Política de Colombia nunca debió ser modificada por el Congreso de la Republica para permitir la

reelección presidencial, porque, como ya se ha dejado claro en el desarrollo de este artículo, esa es una potestad que el constituyente primario nunca le delegó a ningún órgano del país dentro del texto constitucional inicial de 1991; es decir, con la actual reforma no solo se siguen usurpando los derechos y poderes del constituyente primario, sino que además, se le pretende devolver atribuciones que nunca debió perder.

Se hace entonces visible que la actual reforma de equilibrio de poderes, no sería necesaria si la Constitución Política de Colombia mantuviera lo establecido desde un principio en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en lo que a este tema se refiere, pues el sistema de pesos y contrapesos no tendría por qué verse afectado si el periodo presidencial continuara siendo de 4 años.

Conclusiones

1. Es posible concluir a través del análisis de las diferentes constituciones políticas que ha tenido Colombia, y específicamente con el análisis del movimiento de la séptima papeleta, que la reelección presidencial se ha prohibido en aquellos momentos en los que ha sido necesario limitar los poderes del ejecutivo y que tanto el periodo de duración del presidente en el poder como la posibilidad de reelección del mismo se ha manejado de acuerdo a las conveniencias que para ese momento tenían bien fuera la ciudadanía o los mandatarios de turno.
2. La mayoría de cambios introducidos a las constituciones políticas que tuvo Colombia, y que al tema de reelección se referían han sido a través de la figura de la reforma constitucional y no de la sustitución.
3. La reforma realizada a la Constitución Política de Colombia de 1991, fácilmente pudo ser confundida por el Congreso y por la Corte Constitucional, permitiendo que se hiciera un

cambio a la Constitución de aquellos que solo le estaba permitido al pueblo por cuanto se trataba de una sustitución constitucional, pues se le introdujo un cambio al texto constitucional que cambia sustancialmente la organización del Estado y pilares básicos de esta, como la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos dentro de las ramas del poder público.

4. Teóricamente hablando, y remitiéndose a los mismos conceptos utilizados por la Corte Constitucional en los cuales asegura que es necesario mirar la identidad de la constitución y la voluntad del constituyente primario cuando introdujo las normas a la Constitución Política de 1991, para determinar en qué momentos se hace necesario una sustitución constitucional y por ello acudir al pueblo, podría entonces afirmarse que la figura correcta para introducir a la constitución política cambios en cuanto a la duración del período del presidente en el poder y a la prohibición de la reelección del mismo es la de la sustitución constitucional, misma que como ya se ha establecido en varios apartes de este artículo, solo le está permitida al pueblo.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Versión digital disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. (abril de 2015).

- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1886. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1863. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1858. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13697>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1853. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia, 1843. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13695>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia, 1832. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13694>. (abril de 2015)

- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1830. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13692>. (abril de 2015)
- Congreso de la República. Constitución Política de Colombia de 1821. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13690> (abril de 2015)
- Cortes, S. ñEfectos de la Reelección Presidencial en el Sistema Político Colombianoò Versión digital disponible en: <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi3/efectosdelareeleccionpresidencial.pdf> (abril de 2015).
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-141. 26 de febrero de 2010. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm> (abril de 2015)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1040. 19 de octubre de 2005. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1040-05.htm> (abril de 2015)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 970. 7 de octubre de 2004. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-970-04.htm> (abril de 2015)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 816. 30 de agosto de 2004. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-816-04.htm> (abril de 2015)

- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 1200. 9 de diciembre de 2003. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1200-03.htm> (abril de 2015)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 551. 9 de julio de 2003. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm> (abril de 2015)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 544. 1 de octubre de 1992. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-544-92.htm> (abril de 2015)
- Corte Suprema de Justicia. Expediente 2149. 24 de mayo de 1990. Versión digital disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/csj_nf/sp/1990/csj_sp_s59_2505_1990.html (abril de 2015)
- Rodríguez, C. "El Impacto De La Reección Sobre La Política Y Las Instituciones Colombianas" Versión digital disponible en: <http://www.dejusticia.org/cesar/#/articulos/1> (abril de 2015).
- República de Colombia. Congreso de la República. Proyecto Acto Legislativo 021 de 2014. "Por medio del cual se adopta una reforma a la constitución política que adopta medidas contra la corrupción política y el constreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de la república, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantías democráticas"

- República de Colombia. Congreso de la Republica. Acto Legislativo 02 de 2004. ñpor el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposicionesò
- República de Colombia. Congreso de la Republica. Ley 1354 de 2009. ñPor medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucionalò
- Restrepo, C. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia (1995). Bogotá. Universidad Externado de Colombia (3° ed.)
- Sanchez, C. ñImpacto De La Reección Presidencial Y La Reforma Política En Las Últimas Eleccionesò Versión digital disponible en: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista11/impacto_reeleccion_presidencial.pdf (abril de 2015).