

Bogotá, 30 de noviembre de 2009

...como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República (Corte Constitucional, sentencia C -1040 de 2005).

Honorables Magistrada y Magistrados

Corte Constitucional

E. S. D

Referencia: Intervención ciudadana en proceso N° CRF 0003 de 2009
revisión constitucional de la ley 1354 de 2009. M.P Humberto Sierra Porto.

Reinaldo Villalba Vargas y Eduardo Carreño Wilches Presidente y Vicepresidente de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Luis Carlos Bonilla Rico Director del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos; Rafael Ernesto Suárez, Presidente de la Asociación de Abogados Laboristas de los trabajadores; Mauricio García Durán S.J., Director General del Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP; Franklin Castañeda Villacob, del Comité de Solidaridad con los presos políticos; Tarsicio Mora Godoy Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores CUT; Jesús Alberto Franco Giraldo, Director de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Blanca Irene López Garzón de la Corporación Jurídica Yira Castro; Yenly Angélica Méndez, Directora Humanidad Vigente Corporación Jurídica; Luis Alfonso Castillo Garzón Presidente de ANDAS, Dora Lucy Arias Giraldo y Linda María Cabrera Cifuentes abogadas del área de acciones públicas del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, todo(as) ciudadano(as) en ejercicio e identificados(as) como aparece al pie de nuestras firmas, así como los siguientes ciudadano(as): Luz Marina Hache Contreras, Juan Carlos Ramírez H., María del Pilar Arango H., Mauricio Castillo Peña, presentamos ante su despacho intervención ciudadana en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*, conforme a los siguientes cargos y de acuerdo con el orden presentado a continuación.

Índice:

1. Introducción	3
2. Contexto	4
3. Cargos de inconstitucionalidad.	
3.1 Vicios de procedimiento	9
3.1.1 El procedimiento legislativo de la ley 5 de 1992.....	10
3.1.2 Vicios de procedimiento en el trámite legislativo de la ley 1354 de 2009.....	13
a. El trámite de la ley del referendo desconoció los principios de identidad, consecutividad, unidad de materia y el procedimiento previsto en el reglamento del Congreso en sus artículos 115 y 186.....	13
b. Violación del mandato constitucional y legal de dar libertad a los electores para que escojan libremente entre lo que votan negativa y positivamente.....	19
c. Violación de las pautas para la votación de los proyectos y la elaboración de las actas que certifiquen lo aprobado en cada etapa legislativa.....	23
d. Violación del trámite legislativo por la aprobación en plenaria de la Cámara del proyecto de ley de referendo en una sesión extraordinaria convocada sin el cumplimiento de los requisitos	28
e. Violación del título XIII de la Constitución Política y los artículos 4 y 78 de la LEMP, porque la ley 1354 pretende reformar la constitución mediante un plebiscito.....	31
3.1.3 Los requisitos electorales y de participación ciudadana previstos en la ley estatutaria de mecanismos de participación, ley 134 de 1994.....	34
3.1.3.1 Violación del trámite y de los requisitos constitucionales y legales para la convocatoria del referendo reeleccionista.....	37
3.2 Vicios de competencia por sustitución de la Constitución Política	52
3.2.1 La segunda reelección sustituye la constitución porque contiene una reforma constitucional en beneficio personal e ilimitado del actual presidente, contrariando los fines esenciales del Estado Social y Democrático de derecho y transformando el sistema político presidencial en un sistema autoritario, totalitario y excluyente políticamente.....	56
3.2.2 La propuesta del referendo de la ley 1354 de 2009 sustituye la constitución política porque conlleva el reemplazo del sistema de pesos y contrapesos y el principio de la separación de poderes previsto de la Constitución Política de 1991.....	68
4. Pretensión.....	80
5. Pruebas.....	81
6. Competencia.....	81
7. Notificaciones.....	81

1. Introducción

La Constitución Política de 1991 ha establecido un Estado Social y Democrático de Derecho, (ESD) caracterizado, entre otros elementos, por los fines esenciales de servicio a la comunidad, la efectividad de los principios y derechos, la vigencia de un orden justo etc., (art. 2 de la C.P). La forma de Estado asumida por la carta política también reconoce la democracia, la participación y el pluralismo, así como el respeto por la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de los distintos grupos humanos que convivimos en la sociedad colombiana (art. 1 de la C.P), de tal manera que se trata de un Estado esencialmente democrático, pluralista y fundado en el respeto por la dignidad humana.

A su vez, las autoridades encargadas de hacer realidad el Estado Social y Democrático de Derecho, tienen ese conjunto de elementos característicos de la forma de Estado, tales como las finalidades y el catálogo de principios y derechos etc., como referente y límite para el ejercicio de sus funciones y el desarrollo de sus actividades. Todas aquellas acciones u omisiones de las autoridades, ejercidas por fuera del marco constitucional preestablecido por la carta política, para regular el desempeño de sus competencias deben ser revertidas y sancionadas por las demás autoridades encargadas de vigilar y controlar el cumplimiento de la norma de normas y, por la sociedad en general.

En ese sentido, la expedición de la ley 1354 de 2009 *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional* ha sido considerada por estos intervinientes ciudadana(os) como uno de aquellos actos ejercidos por fuera de la Constitución Política y por ende debe ser revertido por la Corte Constitucional, autoridad encargada de asegurar la guarda e integridad de la carta política.

La ley 1354 ha sido formulada como un acto de beneficio personal, esto es, por fuera de los fines esenciales del ESD que persiguen el bienestar general, y adicionalmente ha incurrido en otro tipo de vicios de inconstitucionalidad durante el trámite de su expedición que le hacen, en conjunto, ostentar la condición de manifiestamente inconstitucional.

En consecuencia, en la presente actuación la(os) intervinientes expondremos, de una parte, los vicios de procedimiento ocurridos durante el trámite de la ley, comenzando por el procedimiento adelantado por los promotores del referendo ante la Registraduría, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales de la iniciativa de la segunda reelección avalada por los partidos uribistas; siguiendo con el trámite legislativo en ambas cámaras del Congreso, la aprobación de la conciliación y por último, revisando los vicios generados con posterioridad a la expedición de la ley 1354. De otra parte, presentaremos los vicios

de competencia por sustitución constitucional en relación con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, el régimen presidencial y el sistema de frenos y contrapesos previsto para garantizar la vigencia del orden constitucional.

Con antelación a la exposición de los cargos, presentaremos un contexto que aunque no constituye un cargo de inconstitucionalidad es necesario que la Corte Constitucional lo considere en el estudio del caso por las implicaciones y la relación directa que el mismo tiene con el alcance de la ley 1354 de 2009. Además, no es extraño a las instancias judiciales el estudio del contexto en los casos, por ej., la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido en cuenta el contexto para analizar la responsabilidad estatal e identificar las consecuencias jurídicas de los hechos puestos bajo su conocimiento¹. De manera que consideramos procedente solicitar el estudio del contexto en la revisión constitucional de la ley 1354 de 2009.

2. Contexto

“la especificidad trágica de América Latina en este aspecto es que la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo. Y lo más dramático: que el autoritarismo se ha logrado legitimar constitucionalmente en muchos casos y en distintas épocas, incluso recientes”².

La ley 1354 de 2009 fue aprobada en medio de un contexto de crisis política que compromete la legitimidad Estatal y, en especial, de las ramas del poder público y de la fuerza pública. Esta crisis ha estado caracterizada principalmente, en el caso de la rama legislativa, por la judicialización de 133 congresistas por nexos con el paramilitarismo; por su parte, el ejecutivo y la fuerza pública han estado vinculados a hechos de ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos)³, de abuso de poder e intromisiones indebidas en la independencia judicial y de interceptaciones ilegales a líderes, defensores de derechos humanos y altos funcionarios públicos⁴;

¹ Ver por ej. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia, SENTENCIA DE 11 DE MAYO DE 2007, (*Fondo, Reparaciones y Costas*): “la Corte estima necesario señalar que para resolver los distintos casos sometidos a su conocimiento ha requerido tomar en cuenta el contexto, pues el entorno político e histórico es determinante para el establecimiento de las consecuencias jurídicas en el caso, comprendiendo tanto la naturaleza de las violaciones a la Convención como las correspondientes reparaciones”, párr. 76.

² Fernández Mario/ Nohlen Dieter. *Presidencialismo versus parlamentarismo*. América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 1991, pp 39.

³ Según informe de la Procuraduría existen 812 víctimas de falsos positivos por lo cual hay abiertas investigaciones disciplinarias contra 1603 integrantes de la fuerza pública, ver <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3515220>. Ver también los informes del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, por ej., http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/Informe%20Especial%20Cinep-PPP%20_Falsos%20Positivos%202009_.pdf

⁴ De acuerdo con información periodística, recaudada especialmente por la Revista Semana, el Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante DAS) ha mantenido, al menos desde el año 2004, una nueva operación ilegal de interceptación de todo tipo de comunicaciones de líderes

finalmente, el poder judicial ha ejercido un rol doble por cuenta, de un lado, de las injerencias indebidas del poder ejecutivo en las investigaciones judiciales⁵, y de otro, por la situación de impunidad⁶ de las violaciones de derechos humanos que mantiene en duda su efectividad.

En esta oportunidad, solo nos referiremos al fenómeno de la parapolítica dada la relación entre los congresistas uribistas que votaron la primera y segunda reelección y sus vínculos con el paramilitarismo para dar cuenta del contexto de ilegitimidad en que se ha producido la ley 1354 de 2009.

En relación con la judicialización de los 133 congresistas por vínculos con el paramilitarismo, grupo armado ilegal al que se le atribuyen la mayoría de las 25185 desapariciones forzadas documentadas por la Fiscalía General⁷, de las 2.505 masacres con un saldo de 14.660 víctimas⁸ y de los hechos que generaron más de 3 millones desplazados forzosos⁹, entre otras violaciones de derechos humanos, tenemos que varios de ellos participaron en el trámite y aprobación de la ley 1354 de 2009 y luego de perder las curules, fueron sus reemplazos quienes terminaron el trámite legislativo. Entre los parapolíticos partícipes de la aprobación de la referida ley, se destacan aquellos que hicieron parte de la comisión de conciliación del proyecto y que tienen vínculos con el paramilitarismo o han sido designados como reemplazo de los congresistas que han perdido su curul por cuenta esas investigaciones.

En el siguiente cuadro, producto de un estudio adelantado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo sobre la parapolítica puede

políticos de oposición, magistrados de las altas cortes, periodistas e integrantes de organizaciones defensoras de derechos humanos ver entre otras fuentes <http://www.semana.com/noticias-nacion/siempre/123265.aspx>

⁵ Según un estudio, la cantidad de enfrentamientos entre la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la República ha llevado a que la primera haya rechazado en distintas ocasiones el desconocimiento de la independencia judicial porque “el gobierno del presidente Uribe ha presionado verbal y judicialmente a la CSJ para que acepte su lectura del conflicto, del fenómeno paramilitar, y del proceso de desmovilización”. *La independencia judicial en tiempos de Uribe*, Javier Revelo-Rebolledo. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a03.pdf>

⁶ Según el último informe anual de la Alta Comisionada de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Colombia: “El derecho a la justicia continúa restringido por la persistencia de la impunidad, la falta de acceso a la justicia y las debilidades estructurales de la administración de justicia. Estas mismas limitaciones también se han puesto en evidencia en los procedimientos judiciales que se adelantan en el marco de la Ley de Justicia y Paz”. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009, párr. 70.

⁷ <http://www.verdadabierta.com/web3/nunca-mas/nuncamas/1877-el-crimen-invisible>

⁸ <http://www.verdadabierta.com/web3/nunca-mas/masacres/202-masacres-el-modelo-colombiano-impuesto-por-los-paramilitares->

⁹ <http://www.verdadabierta.com/web3/reconstruyendo/1856-estadisticas>

observarse la relación entre varios congresistas conciliadores y las investigaciones penales que enfrentan por sus nexos con el paramilitarismo¹⁰:

Congresista	Investigación
Enríquez Maya, Eduardo [Senador, Nariño, Conservador, Uribista]	Presuntos delitos: Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares. Estado de proceso: El 16 de Abril de 2008 la Corte Suprema le abrió investigación preliminar en su contra por sus presuntos vínculos con Rodrigo Pérez Alzate, alias Julián Bolívar, y el Bloque Libertadores del Sur de la estructura paramilitar; el 19 de noviembre de 2008 la Corte Suprema de Justicia dictó auto inhibitorio a su favor al no encontrar méritos para continuar con la investigación.
Benedetti Villaneda, Armando Alberto [Senador, Atlántico, Partido de la U, Uribista]	Presuntos delitos: Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares. Estado de proceso: El 30 de abril de 2008 la Corte Suprema de Justicia le abrió una investigación preliminar en su contra por presuntos nexos con organizaciones paramilitares.
Corzo Román, Juan Manuel [Senador, Norte de Santander, Conservador, Uribista]	Presuntos delitos: Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares. Estado de Proceso: El 19 de diciembre de 2007 la Corte Suprema de Justicia abrió investigación preliminar en su contra; al momento del inicio de la investigación pertenecía a la comisión legal de los Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República; el 3 de septiembre de 2008 la Corte Suprema de Justicia le dictó auto inhibitorio a su favor por falta de pruebas.
Juan Carlos Vélez	Congresista designado como reemplazo de Mauricio Pimiento Barrera condenado el 16 de mayo de 2008 por la Corte Suprema de Justicia por concierto para delinquir y constreñimiento al elector.
Elsa Gladys Cifuentes	Congresista designada como reemplazo de Luis Carlos Torres Rueda actualmente investigado por la Corte Suprema de Justicia por parapolítica.
Cortés Torres, Marco Alirio [Senador, Santander, Partido de la U, Uribista]	Presuntos delitos: Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares; homicidio en persona protegida. Estado de Proceso: En enero de 2009 reemplazó la curul del Senadora Gina Parody después de su renuncia; el 13 de mayo de 2009 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia abrió indagación preliminar en su contra; (en el pasado fue investigado por enriquecimiento ilícito, peculado por apropiación, peculado y falsedad en documento público, celebración indebida de contratos, y prevaricato por omisión).
Barriga Peñaranda, Carlos Emiro [Senador, Norte de Santander, Convergencia Ciudadana, Uribista]	Presuntos delitos: Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares; presunta apropiación ilegal de tierras; presunta colaboración en la financiación de organizaciones paramilitares. Estado de Proceso: El 19 de diciembre de 2007 la Corte Suprema de Justicia abrió investigación preliminar en su contra; fue investigado por la Procuraduría General de la Nación.
Tulio Bernal	Congresista designado como reemplazo de Antonio Valencia investigado

¹⁰ Información tomada de “Recopilación de las investigaciones en contra de congresistas y ex congresistas con nexos con el paramilitarismo”, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2009. Se excluyen los pies de pagina de esta investigación por razones de espacio.

	por la parapolítica.
Víctor Velásquez	Congresista designado como reemplazo de Habib Merheg investigado disciplinariamente por parapolítica
Odín Sánchez Montes de Oca	Presuntos delitos Concierto para delinquir agravado por sus presuntos nexos con organizaciones paramilitares. Estado de Proceso El 17 de abril de 2009 la Corte Suprema abrió investigación en su contra por parapolítica dada su relación con el paramilitar Fredy Rendón Herrera alias el “Alemán”.

Además, estos y otros congresistas Uribistas enfrentan actualmente en la Corte Suprema de Justicia una investigación penal por el delito de prevaricato según denuncia presentada por Germán Navas Talero porque ellos votaron el referendo a pesar del conocimiento cierto que tenían sobre la ausencia de un requisito constitucional necesario para tramitar la ley del referendo como lo es la certificación de la Registraduría sobre la financiación de la campaña para la recolección de firmas de la iniciativa.

Así mismo, los siguientes trece de ellos, fueron denunciados por un nuevo prevaricato ante la Corte Suprema por omitir declararse impedidos durante el trámite de la ley pero si haberlo hecho durante la conciliación: Roy Barreras (La U), William Vélez (Colombia Democrática), Oscar Arboleda (Alas Equipo Colombia), Pedrito Pereira (Conservador), Gustavo Puentes (La U), Luis Enrique Dussán (Huila Nuevo Liberalismo), Germán Viana (La U), Odín Sánchez (La U), Heriberto Sanabria (Conservador), Constantino Rodríguez (Alas Equipo Colombia), Dayron Bustillo (Apertura Liberal), Carlos Augusto Celis (La U), César Londoño (Convergencia Ciudadana)¹¹.

Los partidos políticos vinculados con la parapolítica hacen parte de la coalición de gobierno Uribista, sin embargo, el Presidente no se ha pronunciado sobre la relación de su gobierno con el fenómeno de la parapolítica, es decir, con el 35% del Congreso vinculado con los grupos paramilitares, tal como fue advertido por Salvatore Mancuso luego de las elecciones del año 2002¹².

Esta es solo una muestra del macro fenómeno de la parapolítica que ha apoyado la perpetuación en el poder del Presidente Uribe, y que se encuentra ampliamente documentado en las investigaciones de la Corporación Nuevo Arco Iris¹³ y en diferentes medios de comunicación, oficiales e independientes¹⁴. Entre los

¹¹<http://www.elespectador.com/articulo158078-pardo-denuncia-13-congresistas-votacion-del-referendo>

¹² <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1319853>

¹³ Balance político de la parapolítica, Por Claudia López y Oscar Sevillano Investigadores Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris.

¹⁴ El más representativo de estos medios en relación con el tema de la parapolítica es www.verdadabierta.com que compila la información de los demás medios y fuentes investigativas de organizaciones de derechos humanos.

principales hallazgos de esas investigaciones está la identificación de los pactos políticos entre dirigentes nacionales y regionales con los paramilitares, llamados pactos de Ralito, Chivolo, Pivijai, Coordinación, Urabá, Magdalena Medio, Eje cafetero, por cuenta de los cuales, entre la Corte Suprema de Justicia y “la Fiscalía adelanta[n] 334 investigaciones a nivel nacional por procesos de parapolítica, en las que están involucrados desde políticos nacionales, regionales y locales, hasta contratistas y miembros de la fuerza pública”¹⁵, situación que no es ajena al Presidente Uribe porque esos políticos son de la coalición de gobierno que lo ha mantenido en el poder.

El resultado de semejante situación es la expedición ilegítima de la ley 1354 de 2009 del referendo reeleccionista, viciada por la ilegalidad en su procedimiento al haber sido votada por congresistas responsables de graves delitos de lesa humanidad contra el pueblo colombiano, y comprometidos con nuevos delitos para beneficiar al actual presidente a cambio de prebendas denunciadas también públicamente.

Esas prebendas han sido entregadas desde la votación de la primera reelección, hecho ampliamente conocido por la opinión pública por cuenta de la condena de Yidis Medina¹⁶ y Teodolindo Avendaño por cohecho propio por sus votos en la primera reelección; la investigación actual contra Alirio Villamizar por el llamado “carrusel de las notarías” que le permitía, gracias a su voto en la primera reelección, entregar a su voluntad las notarías a sus cómplices, a cambio de un porcentaje de los recursos que se obtuvieran en cada una y por lo cual fueron encontrados en su residencia cerca de mil millones de pesos¹⁷; y las denuncias públicas contra el representante William Vélez por los múltiples beneficios económicos recibidos gracias a su voto favorable en la primera reelección¹⁸. Tanto Villamizar como Vélez fueron conciliadores en la segunda reelección y la votaron favorablemente.

Lo anterior demuestra al menos dos hechos ciertos, de una parte, la ilegitimidad del poder legislativo en tanto gran parte de sus integrantes se encuentran vinculados con los grupos paramilitares que han sido responsables de las más atroces y crueles violaciones de derechos humanos y que buena parte de esos congresistas participaron en la aprobación de la primera y la segunda reelección presidencial, y lo segundo, que esos mismos congresistas están vinculados a una

¹⁵ Balance político de la parapolítica, Por Claudia López y Oscar Sevillano Investigadores Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris. Disponible en www.verdadabierta.com

¹⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN PENAL, Aprobado Acta N° 173, Bogotá D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008).

¹⁷ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3598483>

¹⁸ <http://www.verdadabierta.com/web3/paraeconomia/1469-el-empresario-william-velez-salpicado-por-memos-de-paras>

investigación por prevaricato por votar la segunda reelección presidencial sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos, y que trece de ellos tienen una investigación adicional por otro prevaricato por no haberse declarado impedidos debiendo hacerlo en el trámite de la ley, además, de las investigaciones penales y disciplinarias contra varios congresistas por las prebendas recibidas por votar la primera reelección y las que vendrán por los actos de corrupción del ejecutivo para que fuera aprobada la segunda reelección.

3. Cargos de inconstitucionalidad

3.1 Vicios de procedimiento.

El artículo 379 de la C.P., dispone que la convocatoria a referendo sólo podrá ser declarada inexecutable cuando se violen los requisitos establecidos en el XIII de la C.P., y el artículo 241 N° 2 prevé la facultad de la Corte para realizar control automático de constitucionalidad sobre la convocatoria a un referendo para reformar la constitución solo por vicios de procedimiento.

Al respecto, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación armónica de estas dos disposiciones y ha concluido que para llevar a cabo la revisión constitucional tendrá en cuenta los requisitos establecidos en el título XIII de la C.P, las demás disposiciones de la carta política y los requisitos del reglamento del congreso y de la ley estatutaria de mecanismos de participación que estén directamente relacionadas con el trámite del referendo establecido en el título XIII¹⁹.

El título XIII de la C.P., prevé los siguientes requisitos:

- La presentación del proyecto de acto legislativo por el 5% del censo electoral vigente.
- El proyecto deberá aprobarse mediante ley con la mayoría de los miembros de ambas cámaras y contendrá la propuesta de reforma constitucional que se somete a referendo (art. 378 de la C.P).
- El texto del referendo debe permitir que los electores escojan libremente en el temario o articulado qué votan positiva o negativamente (art. 379 de la C.P)

El trámite para la expedición de una ley de referendo, debe respetar algunas pautas especiales por tratarse de una ley para someter a la votación ciudadana la aprobación de una reforma constitucional, y otras generales dado su carácter de ley ordinaria. De acuerdo con las primeras, en términos generales como vimos, la

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C 551 de 2003 M.P Eduardo Montealegre L.

ley de referendo debe ser iniciativa del Gobierno o de un cinco por ciento del censo electoral vigente de la ciudadanía, debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara del Congreso y debe ser presentada de manera que el electorado tenga la posibilidad para escoger libremente lo que vota positiva o negativamente (art. 378 de la C.P). Durante el trámite del proyecto de ley, cuando ha sido iniciativa ciudadana, puede elegirse un vocero para ser oído durante todas las etapas del proceso y puede aprobarse con el procedimiento de urgencia si así se ha solicitado (art. 155 de la C.P).

Luego de la aprobación en ambas cámaras procede la sanción presidencial y la ley debe ser objeto de control automático de revisión constitucional por vicios de procedimiento. Si la ley de referendo, supera el control constitucional, es sometida a la votación ciudadana y para ser aprobada la reforma constitucional que contiene, “requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral” (art. 378 de la C.P).

Conforme a las segundas, el proyecto de ley requiere ser publicado en la Gaceta, ser aprobado en primera y segunda vuelta en cada cámara (art. 157 C.P), entre el primer y segundo debate debe mediar un periodo mínimo de ocho días y luego de la aprobación en la primera cámara debe pasar un periodo mínimo de quince días antes de ser enviado a la otra (art. 160 de la C.P).

Entre los requisitos del trámite ordinario de una ley, se encuentra también que si el Presidente decide convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, debe hacerlo cuando esta instancia se encuentra en receso (art. 85 ley 5 de 1992). Los demás requisitos generales del trámite ordinario de una ley están contenidos en el reglamento del Congreso como vemos a continuación.

3.1.1 El procedimiento legislativo de la ley 5 de 1992

La ley 5 de 1992, define como vicios de procedimiento insubsanables toda reunión de congresistas fuera de las condiciones constitucionales y la vulneración de las garantías fundamentales de la carta política (art. 5).

En relación con la aprobación de las actas, el reglamento del Congreso establece que “de toda sesión del Congreso pleno se levantará el acta respectiva. Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación” (art. 11, subraya nuestra; ver también art. 35), esto es, después de cualquier sesión, y en particular, de la última sesión de una o ambas cámaras, debe levantarse un acta antes de cerrarse o designar a la mesa directiva para aprobarla.

El cierre de la última sesión del Congreso en un periodo legislativo se realiza a través del reporte realizado al Presidente de la República por parte de una comisión encargada de hacerlo, luego, se debe levantar un acta con el contenido de la última sesión y debe ser aprobada y firmada antes de cerrarla. Si ante el aviso realizado, el Presidente no se presenta para cerrar la sesión, lo puede hacer el Presidente del Congreso (art. 39).

Para el trámite de un proyecto de ley deben seguirse las siguientes pautas:

- Debe aprobarse un orden del día que contenga los temas a debatir y aprobar durante la sesión (art 78 y 79).
- El periodo hábil de la semana debe ser indicado por la mesa directiva. Las sesiones plenarias duran 4 horas salvo que explícitamente se apruebe una prórroga (art. 83)
- Las sesiones son públicas salvo reserva expresa. Las sesiones pueden ser ordinarias que van desde el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio; las extraordinarias que son aquellas convocadas por el Presidente de la República cuando el Congreso está en receso y se realizan para debatir temas limitados; las especiales convocadas por el mismo Congreso durante los estados de excepción cuando está en receso; las permanentes que son las sesiones citadas en la última media hora para finalizar el orden del día; las reservadas que son la excepción a la regla general de publicidad (art. 85).
- Se debe convocar anticipadamente a la sesión, una vez comience debe llamarse a lista para verificar a quórum y el acta de la misma debe tener la lista de los asistentes y ausentes con la respectiva excusa (art. 89)
- El debate se realiza cuando se cumple el quórum de $\frac{1}{4}$ de los miembros de la corporación (art. 95)
- Durante el periodo legislativo se puede solicitar por parte de cualquier congresista el aplazamiento del debate (art. 107)
- El cierre del debate también puede ser solicitado por cualquier congresista por razones de suficiente ilustración (art. 108)
- Las proposiciones realizadas durante el debate son principales, sustitutivas, suspensivas, modificativas o especiales (art. 114). Sin embargo, todas las proposiciones están limitadas por pautas preestablecidas por el reglamento del Congreso tales como la prohibición de la modificación sustitutiva del proyecto, esto es, no se puede realizar un cambio sustancial en el contenido del proyecto; cada modificación se debe resolver en orden en el tiempo; cerrado el debate debe preguntarse explícitamente por la disposición que se ha acordado debatir (art. 115).
- El quórum es deliberatorio y decisorio, este a su vez, puede ser ordinario, calificado o especial (art. 116). Según el tipo de ley, se deben respetar los tipos de quórum exigidos para realizar el debate de los proyectos.

- Las mayorías son simples, absolutas, cualificadas y especial, (art. 117) según el tipo de ley, debe respetarse el tipo de mayoría exigido para la aprobación de los proyectos. La ley de referendo requiere una mayoría absoluta, esto es, la aprobación de la mayoría de los integrantes del Congreso.
- La votación es un acto colectivo de los integrantes de las cámaras del Congreso para manifestar su voluntad sobre un proyecto; el voto se caracteriza por ser uno sólo, expresado por quien integra la comisión o cámara, es personal, intransferible e indelegable, el número de votos debe corresponder con la cantidad de congresistas presentes, toda votación debe estar precedida de un debate, salvo excepción expresa y durante la votación debe estar presente el secretario (art. 123)
- Los congresistas pueden excusarse de votar cuando no hayan estado presentes en la primera decisión o cuando tengan conflicto de intereses (art. 124).
- Al cerrarse un debate ningún congresista puede retirarse en la votación (art. 126).
- La votación es positiva o negativa únicamente (art. 127) y se clasifica en ordinaria, nominal y secreta.
- Cuando se ha iniciado la votación es regla imperativa que no puede interrumpirse salvo al plantearse una cuestión de orden (art. 132)
- El trámite de proyectos de ley ordinarios se caracteriza porque debe ser radicado en la secretaria general de las cámaras y debe ser presentado por el 5% del censo electoral vigente (art. 139 y 141).
- Los proyectos no serán ley si no cumplen con los requisitos constitucionales de ser publicados oficialmente de forma previa al trámite en cada comisión, ser aprobados en primer y segundo debate en cada cámara, ser sancionados por el Presidente, y en especial, cumplir con los requisitos establecidos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso para procedimientos especiales (art. 147).
- El trámite de un proyecto entre una y otra cámara debe tener una diferencia de quince días (art. 183).
- Luego de la aprobación en cada cámara debe constituir una comisión de conciliación cuando el articulado de los proyectos haya sido aprobado de manera diferente en cada una (art. 186); la comisión de conciliación debe estar integrada por quienes participaron en los debates del proyecto (art. 187) y luego de lograr un acuerdo, la comisión debe presentar a la plenaria de cada cámara el texto conciliado dentro del término que les estableció el presidente de cada una, para la aprobación en plenaria (art. 188)
- Ningún proyecto puede ser aprobado en más de dos legislaturas (art. 190).
- Al presentarse vicios subsanables en los proyectos o normas, la Corte Constitucional debe devolver el texto a las cámaras del Congreso para que los enmiende de ser posible (art. 202).

- Los congresistas con conflicto de intereses en algún proyecto deben declararse impedidos para votarlo, sino, también otro congresista puede recusarlo (sección iv).

3.1.2 Vicios de procedimiento en el trámite legislativo de la ley 1354 de 2009

Durante el trámite del proyecto de ley de referendo, se han detectado al menos cinco vicios de procedimiento en relación con las pautas constitucionales y del reglamento del Congreso para debatir y aprobar una ley de la República. El primero, es el relacionado con el desconocimiento de los principios de identidad, de consecutividad y la unidad de materia en el trámite legislativo y la vulneración del artículo 115 de la ley 5 de 1992; el segundo es la violación del mandato constitucional y legal de dar libertad a los electores para que escojan libremente entre lo que votan negativa y positivamente; el tercero es sobre la violación de las pautas para la votación de los proyectos y la elaboración de las actas que certifiquen lo aprobado en cada etapa legislativa; el cuarto es la violación del procedimiento constitucional y legal para convocar adecuadamente una sesión extraordinaria y el último es la vulneración del título XIII constitucional y la ley estatutaria de mecanismos de participación porque la ley 1354 pretende reformar la constitución a través de un plebiscito.

- a) El trámite de la ley del referendo desconoció los principios de identidad, consecutividad, unidad de materia y el procedimiento previsto en el reglamento del Congreso en sus artículos 115 y 186.*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que durante el trámite legislativo todo proyecto de ley y de reforma constitucional debe respetar los principios de identidad y consecutividad, los cuales, tienen carácter flexible para no paralizar la actividad legislativa pero cuentan con unas reglas mínimas de orientación que no fueron observadas en el caso del trámite de la ley del referendo.

El principio de consecutividad se refiere a que “el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados -afirmativa o negativamente- en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias”²⁰ y el principio de identidad flexible indica, sin necesidad de exigir coincidencia total, que el contenido material de un proyecto guarde “relación de conexidad con los asuntos tratados y aprobados en las etapas precedentes”²¹. En este sentido, el principio de identidad flexible permite que se realicen modificaciones y/o adiciones a los proyectos pero siempre que guarden relación con los “temas tratados y aprobados en primera vuelta”²².

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E.

²¹ *Ibíd*

²² *Ibíd*.

Relacionado con el principio de identidad está el principio de unidad de materia, que se refiere a la coherencia temática de los proyectos de ley o de las normas en general. La Corte Constitucional ha diferenciado claramente estos dos principios:

“es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate”²³.

Así mismo, el artículo 115 de la ley 5 de 1992 prohíbe las modificaciones sustanciales de los proyectos de leyes, de forma que se cambie su contenido material. Los congresistas solo están facultados para proponer modificaciones formales del articulado, incluso, de la totalidad del proyecto, pero conservando su alcance material. Esta prohibición fue desconocida por el Congreso de la República durante el trámite legislativo al modificar sustancialmente el contenido de la iniciativa ciudadana.

Aplicando el anterior marco normativo sobre el procedimiento como fue tramitada la ley 1354 de 2009 tenemos el siguiente resultado.

El proyecto de ley presentado ante el Congreso contenía la formulación apoyada por la ciudadanía para que fuera aprobada la reelección presidencial en los siguientes términos:

“Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

²³ Corte Constitucional, sentencia C 305 de 2004

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales podrá ser elegido para otro período”²⁴.

En el informe de ponencia para primer debate de la Cámara, se manifestó explícitamente que no se harían modificaciones al proyecto de iniciativa ciudadana porque el Congreso no tenía competencia para cambiar la propuesta apoyada por las firmas de la ciudadanía:

“el honorable Congreso de la República, en los casos de proyectos de referendo constitucional de origen ciudadano, adolece de la facultad para proponer redacciones alternativas a las inicialmente plasmadas por la voluntad de tan numeroso grupo de colombianas y colombianos”²⁵.

En estos términos fue aprobado el texto durante los debates en la Cámara de Representantes²⁶, y cuando en el primer debate en la comisión primera constitucional fue propuesta una modificación para cambiar la redacción que permitiera la reelección desde el año 2010 y limitar a tres periodos el ejercicio de la Presidencia, fue derrotada la ponencia²⁷, esto resulta trascendental por cuanto además de preservar el texto avalado por la ciudadanía constituye una limitación para el posterior trámite de conciliación como veremos más adelante.

En ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, se ratificó que el texto aprobado mediante acta 23 del 26 de noviembre de 2008 en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, fue el mismo texto avalado por la ciudadanía y que fue aprobado “entendiendo el texto de la iniciativa como la posibilidad de un tercer periodo presidencial no consecutivo, porque de serlo estaríamos en presencia de una sustitución de la Constitución, en términos de la Sentencia C 1040 de 2005”²⁸.

En definitiva, el texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes fue aquel referido a la reelección no inmediata²⁹, y por ende, se observa que el trámite de la ley 1354 en la Cámara de Representantes tuvo en cuenta la prohibición del artículo 115 de la ley 5 de 1992 de no modificar el contenido sustancial o material del proyecto de ley.

No sucedió lo mismo en el Senado de la República que, durante el trámite de la comisión primera, modificó sustancialmente el alcance de la propuesta ciudadana,

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Congreso de la República, Gaceta N° 718 de 2008, 16 de octubre de 2008

²⁶ Congreso de la República, Gaceta N° 886 de 2008, 3 de diciembre de 2008

²⁷ Congreso de la República, Gaceta N° 721 de 2008, 17 de octubre de 2008

²⁸ Congreso de la República, Gaceta N° 915 de 2008, 09 de diciembre de 2008.

²⁹ Congreso de la República, Gaceta N° 1 de 2009, 22 de enero de 2009.

y aprobó el pliego de modificaciones del proyecto de ley para darle vía libre a la reelección del Presidente Uribe para el año 2010³⁰. Este fue el texto finalmente aprobado en la Comisión Primera³¹ y la Plenaria del Senado de la República³² en violación flagrante de la prohibición del reglamento del Congreso de cambiar el contenido material de un proyecto de ley.

A partir del recuento realizado sobre el trámite del proyecto de ley de referendo, en especial, las transformaciones a que fue sometido, se observa claramente que el alcance de la modificación realizada no guardó relación de conexidad con los asuntos tratados y aprobados durante el trámite legislativo. Esto, por cuanto el *diseño institucional* generado con la aprobación de la segunda reelección no inmediata, es radicalmente diferente del creado como consecuencia de la segunda reelección inmediata.

Los efectos en la configuración de las ramas del poder público son totalmente diferentes si estamos frente a la segunda reelección inmediata o no inmediata. En ambos escenarios constitucionales se incurre en un ejercicio autoritario y arbitrario del poder presidencial, sin embargo, en cada uno, las condiciones en las cuales serán elegidos lo/as funcionario/as de mayor nivel en las distintas ramas del poder público serán definitivamente diferentes.

En la sentencia C- 1040 de 2005, la Corte Constitucional, advirtió que la limitación estricta del periodo presidencial al aprobar la primera reelección, era condición necesaria para garantizar la alternancia en el poder, la igualdad en la participación de los ciudadanos y las consecuencias que esto tiene para el sistema de frenos y contrapesos:

“...como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República”³³. (subraya nuestra).

³⁰ Congreso de la República, Gaceta N° 193 de 2009, 3 de abril de 2009

³¹ Congreso de la República, Gaceta N° 259 de 2009, 29 de abril de 2009. Cabe anotar que en esta Gaceta el texto aprobado en comisión primera del Senado es aquel que cambia la reelección para el año 2010, según acta N° 34 del 15 de abril de 2009, sin embargo, en Gaceta, sin embargo, en la Gaceta 242 del 24 de abril de 2009 al final aparece la referencia al misma acta aprobando la reelección para el año 2014.

³² Congreso de la República, Gaceta N° 372 de 2009, 26 de mayo de 2009.

³³ Corte Constitucional, sentencia C -1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E.

La Corte Constitucional previó que luego de la reelección aprobada en el año 2004, para el siguiente periodo, esto es, el comprendido entre los años 2010 y 2014, se volverían a equilibrar las condiciones en el ejercicio del poder, de allí que sea fundamental la discusión dada en la Cámara de Representantes sobre el carácter inmediato y no inmediato de la reelección y, aunque la corporación no tuvo en cuenta las implicaciones generales de la figura de la reelección para la Constitución de 1991 como veremos más adelante, lo importante en este punto es resaltar que la modificación realizada en el proyecto de la ley de referendo fue sustancial, en directa violación del trámite previsto por el reglamento del Congreso en la materia.

Por tanto, las modificaciones realizadas al proyecto de ley quebrantaron los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia porque no se debatió el proyecto inicial en todas las etapas del proceso legislativo y fue transformado por un contenido que no tenía conexidad con la propuesta original, por lo demás de iniciativa ciudadana, ni preservaba una idea única del proyecto de ley.

Dichos principios fueron desconocidos además en este trámite porque precisamente, la facultad de modificación del Congreso sobre una iniciativa de origen popular tiene una restricción más fuerte debido a los exigentes requisitos de la carta política y la ley estatutaria de mecanismos de participación para que la ciudadanía presente un proyecto de ley. Así, el número de apoyos, las condiciones del censo electoral, los plazos previstos, la previsión de garantías para que la ciudadanía pueda elegir libremente lo que vota favorable o negativamente, representan pautas de obligatorio cumplimiento para que la ciudadanía pueda contar con la posibilidad de presentar ante el legislativo su propuesta. Una vez superado este procedimiento, el Congreso no puede transformar de forma concluyente el texto planteado por la ciudadanía so pena de hacer ineficaz el mecanismo constitucional de convocatoria popular a un referendo.

Aunque la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso puede modificar la ley de referendo de iniciativa gubernamental, también ha aclarado que este mecanismo no es igual al referendo de iniciativa popular dadas las características de democracia participativa con que cuenta este último y por ende, está prohibido “aplicar por analogía una norma prevista para el referendo de iniciativa popular al de iniciativa gubernamental, como si las normas de derecho público, y nada menos que para reformar la Constitución no fueran de interpretación estricta, de obligatorio cumplimiento, como en realidad lo son”³⁴. En consecuencia, se considera que la iniciativa de referendo popular no puede ser transformada por el Congreso hasta el punto de hacerle perder su sentido inicial como efectivamente sucedió en la ley 1354 que convoca a referendo constitucional para aprobar la segunda reelección.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C 551 de 2003 M.P Eduardo Montealegre L.

Esto es, la ciudadanía firmó un texto en el cual se avalaba la reelección para el año 2014 y el Senado utilizó este aval para la reelección del año 2010. Como hemos mencionado, los efectos de cada regulación sobre el diseño institucional en la Constitución Política difieren sustancialmente y por ende la modificación realizada por el Senado violó el procedimiento legislativo por desconocer los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia. En particular, con relación a este último principio se destaca que la diferencia de los proyectos genera que en la práctica se haya tratado de dos proyectos de ley totalmente distintos y por ende no se guardó la lógica interna y la finalidad establecida en la iniciativa ciudadana.

Dadas las diferencias de los textos aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, en tanto la primera avaló la reelección para el año 2014 y el segundo para el año 2010, tenemos que de acuerdo con el artículo 186 y ss del reglamento del Congreso y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus sentencias C 292 de 2003 y C 305 de 2004, las comisiones de conciliación no pueden acoger como texto definitivo, artículos que no hayan sido considerados en la plenaria de cada cámara, exigen que las modificaciones aprobadas en conciliación hayan sido aprobadas en las comisiones y requieren que el texto nuevo tenga relación material con el tema general del proyecto:

“De lo dicho hasta ahora se concluye que, de conformidad con los precedentes jurisprudenciales reseñados, para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley”³⁵.

En este sentido, respecto a los requisitos anteriormente citados, tenemos que el trámite de conciliación para adoptar la ley 1354 violó los tres aspectos procedimentales establecidos para ese efecto porque el asunto nuevo, esto es, la reelección para el año 2010 no fue aprobado por la comisión de la Cámara de Representantes, y por el contrario, explícitamente, al ser planteada la proposición en la comisión primera de dicha cámara, fue negada por sus integrantes, y avalado el mismo texto firmado por la ciudadanía para la reelección del año 2014.

Adicionalmente, el asunto nuevo, nunca fue debatido en la plenaria de la Cámara de Representantes, es decir, no fue debatida la reelección para el año 2010 en la plenaria de la Cámara sino que por el contrario, todo el debate, fue en relación con

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C - 305 de 2004.

la reelección del año 2014, tal como fue aprobado finalmente en dicha plenaria. Finalmente, el asunto nuevo no guardó relación material con el asunto general de la ley porque como hemos visto la modificación introducida por la comisión primera del senado representa un proyecto totalmente diferente del aprobado en la Cámara de Representantes, por sus efectos en el sistema de pesos y contrapesos y por las condiciones de desigualdad generadas para quienes se postulen a la presidencia en uno u otro escenario, o sea el 2010 o el 2014.

Como consecuencia de la exposición previa, al constatarse la evidente violación de los principios de identidad, consecutividad, unidad de materia y los artículo 115 y 186 del reglamento del Congreso, se solicita a la H. Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de la ley 1354 porque semejante circunstancia constituye un vicio de procedimiento de aquellos prohibidos por el título XIII de la C.P.

b) *Violación del mandato constitucional y legal de dar libertad a los electores para que escojan libremente entre lo que votan negativa y positivamente*

Relacionado con el anterior cargo sobre la inconstitucionalidad de la forma en que fue cambiado durante el trámite legislativo el contenido del proyecto de la ley 1354, existe otro vicio de procedimiento por la transformación de la pregunta dirigida a la ciudadanía ya que la contenida en la ley 1354 es radicalmente diferente de la inicialmente avalada en el proceso de recolección de firmas.

La posibilidad de plantear este cargo está justificada, de una parte, en la previsión expresa de la Constitución Política en el artículo 378 en tanto prevé que “el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente” y de otra en el desarrollo realizado por la Corte Constitucional en el sentido de garantizar de forma efectiva la libertad de los electores para lo cual debe revisarse incluso el contenido de la pregunta formulada a la ciudadanía:

“De un lado, como la libertad del elector debe ser protegida en toda elección, pero a su vez el artículo 378 ordena que ésta sea amparada especialmente en los referendos constitucionales, es claro que el Constituyente mostró una preocupación especial por dicha libertad en el caso de la reforma a la Constitución mediante referendo. Y esto no es una reiteración gratuita puesto que, como ya se explicó en esta sentencia, la manipulación del elector es uno de los medios esenciales que han utilizado los regímenes autoritarios para legitimarse plebiscitariamente. Por esa razón, la Constitución ha establecido una protección especial y reforzada de la libertad del votante en los referendos constitucionales, la cual cumple una función imprescindible: garantizar la correcta y libre formación de la voluntad política de la ciudadanía y por ende la legitimidad de la decisión popular en el referendo. Y esto no es una particularidad del régimen constitucional colombiano; otras naciones que

recurren a la figura del referendo, como Italia, Francia o Suiza, prevén también una protección especial para la libertad del elector, a fin de evitar que la ciudadanía sea manipulada en estos pronunciamientos populares.

“De otro lado, el mandato de protección de la libertad del elector previsto por el artículo 378 superior no se limita a repetir las garantías generales del derecho al sufragio –como su carácter igualitario, universal y secreto, sino que se orienta específicamente a la forma de presentación del articulado sometido a la consideración del pueblo. En efecto, esa disposición ordena que el temario esté redactado y presentado de manera tal que el elector pueda escoger libremente lo que apoya y lo que rechaza. Esto implica que el control ejercido por esta Corte, si bien se contrae al examen de los eventuales vicios de procedimiento en la formación de la Ley 796 de 2003, recae también, y de manera inevitable, sobre el texto mismo de la ley, pues esta Corporación debe examinar si la presentación del articulado sometido a la aprobación del pueblo asegura o no la libertad del votante. Y esto, dicho sea de paso, no representa ninguna novedad o particularidad del sistema de control constitucional colombiano, pues otros tribunales constitucionales –como el Consejo Constitucional Francés o la Corte Constitucional Italiana–, también deben examinar si la forma de presentación de las preguntas de los referendos respetan o no la libertad del elector”³⁶.

En este sentido, aplicando los parámetros de revisión constitucional a la ley 1354 de 2009 se puede concluir que esta no supera los requisitos constitucionales para ser avalada por la Corte Constitucional porque la pregunta fue transformada de forma irregular por el Congreso, alterando la voluntad de la ciudadanía y porque, además, la forma como quedó redactada conduce a la confusión de la ciudadanía sin que esté definido claramente el alcance de la propuesta que se pretende someter a votación de la ciudadanía. Veamos.

Así, mientras quienes participaron con su firma para promover el proyecto de ley del referendo avalaron la propuesta para el año 2014, la ley 1354 que contiene una pregunta sobre la reelección del año 2010, de manera, que se hace nula la libertad exigida en la carta política para que los electores decidan sobre lo que votan positiva o negativamente. En especial, aquellos ciudadanos que promovieron el referendo reeleccionista y por cuyas firmas se expidió la certificación de la Registraduría para cumplir uno de los requisitos necesarios para el proyecto de ley, tendrán dificultad a la hora de votar un referendo integralmente distinto al que habían apoyado inicialmente, y en todo caso, tendrán dudas sobre el alcance de la ley 1354 de 2009.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C – 551 de 2003. M.P Eduardo Montealegre L.

Ni los 3.909.825 de ciudadana(os) colombiana(os) que firmaron un texto del proyecto de ley del referendo reeleccionista, ni los demás que deseen apoyar o negar la ley 1354 tendrán claridad sobre el alcance de la reforma propuesta en el texto debido a los irregulares cambios con que fue afectado el proyecto durante el trámite legislativo. alguna(os) ciudadana(os) tienen la idea de que la propuesta de referendo es para el año 2010 y otra(os) que lo es para el año 2014, así, dadas las circunstancias de confusión ocasionadas por los vicios de procedimiento en el debate y aprobación de la ley 1354 resulta nula la posibilidad de garantizar la libertad a los electores para que escojan aquello que votan positiva o negativamente.

Además de los cambios realizados sobre el texto formal del proyecto con la decidida finalidad de aprobar la posibilidad para que el Presidente Uribe se presente a las elecciones del año 2010, lo cierto es, que de una lectura textual del contenido de la ley 1354 de 2009 que pretende modificar el inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política, en conjunto con el resto de este artículo, resulta una redacción manifiestamente confusa, lo cual, incide definitivamente en la libertad del elector que no tendrá claridad sobre aquello que va a votar:

En el tema que nos ocupa, el actual artículo 197 de la carta política dispone, conforme a la modificación realizada por el acto legislativo 2 de 2004, que nadie puede ser elegido para la presidencia por más de dos periodos y que quien la ejerza o la haya ejercido antes de dicho acto legislativo, sólo puede ser elegido por una sola vez. Esto es, la primera reelección contempló dos modificaciones sustanciales, la primera, en cuanto eliminó la prohibición constitucional para la reelección presidencial y la segunda, que habilitó tanto al Presidente Uribe como a los demás expresidentes para que pudieran ser candidatos a una reelección por una sola vez.

Con la modificación propuesta por la ley 1354, es claro que se cambia la primera parte del artículo que dice *"Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos"* por el texto de *"Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro periodo"* que sumado al resto del contenido del artículo 197 da lugar a las siguientes posibilidades:

Se elimina la restricción a la reelección solamente por un periodo y se autoriza la segunda reelección a quien haya sido elegido a la Presidencia por dos ocasiones. A la par de la evidente aplicación personal de esta norma según veremos en los cargos de sustitución constitucional, surgen las siguientes preguntas: ¿luego del Presidente Uribe quedaría nuevamente prohibida la reelección presidencial porque nadie más tendría acumuladas dos elecciones presidenciales a su favor?

Se podría entonces decir que no, que quedaría en firme la reelección presidencial en virtud del párrafo transitorio del acto legislativo de 2004 que habilita a todos los expresidentes para postularse a una sólo reelección, pero entonces surge otra pregunta más conflictiva aún, porque ¿cómo se concilian el contenido de la ley 1354 y el párrafo transitorio del acto legislativo 2 de 2004, si la primera dice que quien haya sido elegido para la Presidencia por dos periodos puede ser elegido por uno más y el segundo dice que quien haya ejercido la presidencia solo puede ser elegido nuevamente por uno más? Esto es mientras, la primera norma avala tres periodos, la segunda es clara en permitir solo dos, entonces ¿cuál es realmente la regulación constitucional? Debe establecerse entonces una interpretación sobre si perdió vigencia o no el párrafo transitorio del acto legislativo 2 de 2004.

De optarse por la primera interpretación, se podría decir también en su defensa que en efecto la ciudadanía quiere un tercer periodo del actual Presidente y de paso, anular a futuro la figura de la reelección, pero ¿podría avalarse este efecto inesperado sobre la regulación del artículo 197 cuando su contenido sería eliminado? Es decir, luego del Presidente Uribe la Constitución no tendría ni prohibición ni autorización expresa para regular el tema de la reelección, generando un vacío constitucional por la falta de norma en la materia y por la desestructuración del sistema presidencial previsto en la carta política, al cual, le es inherente determinar si está prohibida o permitida la reelección presidencial.

Si optamos por la segunda interpretación, esto es, que la ley 1354 solo modifica el inciso primero del artículo 197 de la carta política y se mantiene vigente el párrafo transitorio del acto legislativo 02 de 2004 incorporado en el mismo artículo, la ciudadanía estaría siendo llevada a votar un texto sin efecto útil por la contradicción entre la autorización para la segunda reelección de la nueva ley y la prohibición de más de una reelección del párrafo transitorio. Habría entonces una norma contradictoria y la ciudadanía al momento de votar enfrentaría el dilema sobre los distintos efectos que podría tener su voto sin seguridad, como corresponde, sobre el alcance de una votación positiva o negativa.

Aquella(os) ciudadana(os) que pretendan ir a las urnas para votar negativa o positivamente el referendo realmente no tendrían claridad suficiente para saber qué es lo que están votando y por tanto su libertad en este proceso reeleccionista es nula, lo cual, resulta contrario al artículo 378 de la Constitución Política, que hace parte de los requisitos del título XIII de la carta. En consecuencia, existe otro vicio de procedimiento por violación de esta disposición contemplada precisamente para garantizar que una propuesta de referendo sea totalmente clara y así quién vota tenga libertad para elegir entre lo que avala y lo que no.

Se solicita a la Corte Constitucional la declaración de la inexequibilidad de la ley 1354 por violación de los requisitos del título XIII de la carta política, en especial, la

violación de la libertad del (la) elector(a) para escoger libremente qué votan positivamente y qué negativamente, del artículo 378 de la Constitución Política.

- c) *Violación de las pautas para la votación de los proyectos y la elaboración de las actas que certifiquen lo aprobado en cada etapa legislativa*

Conforme a los requisitos generales y especiales para la aprobación de una ley de referendo, tenemos que durante el trámite legislativo se obviaron varios de ellos, configurando otro vicio de procedimiento. En concreto se ha detectado que durante el proceso de debate y aprobación de la ley 1354 ocurrieron varias irregularidades tales como la inexistencia de las actas³⁷ de la aprobación de plenaria de la Cámara de Representantes y del trámite de conciliación, esto es, faltaron las actas de las sesiones del 17 de diciembre de 2008, del 15 de abril de 2009, del 7 de mayo de 2009 y del 10 de mayo de 2009, entre otras.

Como recordamos en la parte introductoria de los vicios de procedimiento, una ley de referendo debe cumplir una serie de requisitos generales y especiales, los primeros por su condición de ley ordinaria y los segundos, por ser una ley que contiene la propuesta de una reforma constitucional. Sin embargo, los requisitos generales del procedimiento legislativo fueron obviados en el trámite de la ley 1354 de 2009, por cuanto, no fueron aprobadas las actas de varias sesiones antes de levantar las sesiones como lo ordena el reglamento del Congreso.

En sesión del 25 de agosto de 2009 de la Cámara de Representantes, se intentó convalidar las actas del 15 de abril, del 7 de mayo y el 10 de mayo de 2009 así:

Actas aprobadas en la sesión del 25 de agosto de 2009.

Acta N°	Publicación en Gaceta N°
168 de abril 15 de 2009	445 de 2009
175 de mayo 7 de 2009	567 de 2009
179 de mayo 10 de 2009	568 de 2009

Votación: 117 votos por el si y 10 votos por el no

Verificadas las Gaceta N° 445 de 2009³⁸ y N° 567 de 2009³⁹ de no se encuentra siquiera referencia alguna al proyecto de ley para someter a referendo la modificación del artículo 197 de la C.P., de manera que no se

³⁷ Ver <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3660120> y http://www.eltiempo.com/colombia/politica/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6297827.html

³⁸ http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

³⁹ ibíd

comprende el contenido de lo aprobado en la sesión del 25 de agosto de 2009.

Por esto, con posterioridad a la aprobación de la ley fue necesario reconstruir las actas del 17 de diciembre de 2008, el 25 y 26 de agosto de 2009 y del 1 de septiembre de 2009 ya que en esas sesiones de plenaria de Cámara y de conciliación, se cometieron irregularidades adicionales en el trámite del referendo reeleccionista incorporado en la ley 1354, porque no se aprobaron las actas de las sesiones como lo ordena el reglamento del Congreso antes de levantar la sesión ni se autorizó a la mesa directiva para cumplir ese propósito:

“de toda sesión del Congreso pleno se levantará el acta respectiva. Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación” (art. 11 y 35 de la ley 5 de 1992, subraya nuestra).

En el trámite de la ley 1354 se generó un vicio insubsanable por desconocimiento de los parámetros para llevar a cabo una sesión válida en el procedimiento legislativo. Hemos visto que el reglamento del Congreso dispone que de toda sesión debe levantarse un acta antes de ser cerrada o facultarse a la mesa directiva para que efectúe esa tarea (art. 11 y 35 ley 5), además, el reglamento hace énfasis en este requisito cuando se trata de las últimas sesiones del trámite legislativo.

En tanto sólo a partir del 7 de octubre de 2009, es decir, luego incluso de la sanción presidencial de la ley 1354 de 2009 han sido convocados los congresistas para aprobar las actas faltantes de nada menos que la aprobación en plenaria de la Cámara de Representantes y del acuerdo de conciliación, existe un vicio insubsanable de procedimiento por desconocimiento del reglamento del Congreso que ordena que antes de cerrarse la sesión, se levante un acta de lo sucedido, mucho más cuando se trata de sesiones finales. Incluso durante el trámite inicial del proceso de revisión constitucional adelantado por la Corte Constitucional, el Congreso ha venido aprobando las restantes actas. Esto conlleva al menos dos irregularidades más, una, en relación con la facultad en términos de deber que tenía la Corte para devolver el expediente hasta que el proceso legislativo estuviera perfeccionado y en consecuencia, se omitió la posibilidad jurídica de sanear el trámite; y otra, se incrementan los vicios al finalizar el trámite legislativo en condiciones ex post, luego de la sanción presidencial de la ley 1354.

La forma irregular como han sido aprobadas estas actas ha reproducido los vicios de procedimiento por hechos nuevos que invalidan de manera absoluta el trámite de la ley 1354. Sobresalen también circunstancias como la aprobación de las actas luego de la sanción de la ley 1354, por congresistas que no participaron en los debates en que se han debido levantar las actas. Además de ser irregular la

aprobación extemporánea de las actas que por orden del reglamento del Congreso deben levantarse antes de que sea cerrada la sesión, resulta más irregular lo denunciado por algunos Congresistas en el sentido de que las personas que votaron esas actas no corresponden con aquellas que participaron en el debate que se pretende legitimar con semejante actuación.

El voto de un congresista es un acto, como vimos, personal, intransferible e indelegable y el número de votos debe corresponder con los asistentes, (art. 123 ley 5), de manera, en suerte de discusión, si aún fuera posible pasar por alto el requisito de levantar el acta antes de finalizar la sesión, sería necesario para que tengan validez las actas aprobadas el 7 de octubre de 2009 que los congresistas asistentes a la sesión en que se aprobaron sean exactamente los mismos que estuvieron presentes en las sesiones en las cuales no se levantaron las actas, porque el voto tiene las características señaladas y el número de votos debe coincidir con el número de asistentes. No es posible como pretenden los integrantes del Congreso, reemplazar unas actas extemporáneamente y a partir de votaciones realizadas con integrantes de las cámaras que no participaron en las sesiones de diciembre de 2008 y agosto y septiembre de 2009.

A lo sumo, de convalidar en el tiempo esas actas irregulares, la Corte Constitucional debe entenderlas como la certificación de un hecho pasado y ningún integrante del Congreso que no haya participado en la sesiones que se pretenden validar, puede certificar aquello en lo cual no tuvo participación y por ende no le conste. Esto generaría un nuevo vicio de procedimiento al tratar de convalidar irregularmente un acto por parte de quienes no pueden dar fe de un hecho que no les consta.

Un vicio adicional se deriva de la anterior irregularidad. Dado que existe una infracción a las condiciones cualitativas y cuantitativas de la votación, esto conlleva a que no se dio entonces la mayoría absoluta exigida por la Constitución Política para la aprobación de la ley de referendo. Tratándose de una ley contentiva de una propuesta de referendo, la Constitución Política exige una votación especial, dada en la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso. Cada voto irregular debe ser descontado al momento de estudiar la mayoría absoluta necesaria para la aprobación de la ley de referendo y así debe ser declarado por la Corte.

Para completar este conjunto de vicios de procedimiento relacionados con la aprobación irregular de las actas de la plenaria de la Cámara y del trámite de conciliación, esta otro vicio de la ley 1354 que se configuró cuando en la aprobación de la conciliación, 13 integrantes del Congreso que votaron la conciliación se declararon impedidos pero omitieron hacerlo durante el trámite de la ley en las respectivas cámaras, tal como fue denunciado por Rafael Pardo ante la H. Corte Suprema de Justicia, estos congresistas fueron: Roy Barreras (La U), William Vélez

(Colombia Democrática), Oscar Arboleda (Alas Equipo Colombia), Pedrito Pereira (Conservador), Gustavo Puentes (La U), Luis Enrique Dussán (Huila Nuevo Liberalismo), Germán Viana (La U), Odín Sánchez (La U), Heriberto Sanabria (Conservador), Constantino Rodríguez (Alas Equipo Colombia), Dayron Bustillo (Apertura Liberal), Carlos Augusto Celis (La U), César Londoño (Convergencia Ciudadana)⁴⁰.

En ese sentido, esos congresistas fueron denunciados por un prevaricato adicional al cometido por los 84 congresistas denunciados por el representante Germán Navas Talero por el mismo delito pero con ocasión de la votación del proyecto de ley de referendo siendo conscientes de la ausencia de la certificación de la Registraduría sobre la financiación de la recolección de firmas para el referendo, que como veremos más adelante, es un hecho manifiesto y por ende los congresistas han debido abstenerse de tramitar el proyecto de ley hasta que fueran cumplidos todos los requisitos constitucionales.

Las dos investigaciones de prevaricato contra los congresistas que tramitaron el proyecto de ley y que avalaron la conciliación, representan un vicio adicional de procedimiento por estar inhabilitados para aprobar la ley 1354 de 2009.

Nótese que en esta intervención, siguiendo el precedente constitucional de la C-1040 de 2005 no se ha alegado como vicio la votación por todos los congresistas que se declararon impedidos sobre los impedimentos de sus compañeros. En dicha sentencia la Corte Constitucional autorizó ese comportamiento porque estableció que hasta que no se declarara oficialmente el impedimento, cada congresista continuaba ejerciendo su función, pues de lo contrario, se paralizaría la actividad legislativa, a diferencia de lo que sucede con los jueces, quienes automáticamente pierden su competencia frente a un caso cuando se declaran impedidos. No obstante, esto es radicalmente diferente de que quienes teniendo la obligación de declararse impedidos no lo hicieron y de quienes en efecto tenían un impedimento por la denuncia realizada por el representante Navas, y aún así votaron avalados por sus demás colegas.

Todos los congresistas tenían la facultad de votar los impedimentos de sus colegas porque no pierden su investidura hasta que no sea aceptado un impedimento en su contra, pero no pueden a sabiendas del conocimiento cierto sobre la configuración del impedimento, pasarlo por alto y avalarlo a pesar de lo evidente de su ocurrencia. No se alega que los congresistas no tengan la facultad para negar un impedimento de otro que alega el mismo inconveniente, sino que ningún congresista puede eximir a otro cuando en sentido estricto realmente se da el impedimento. En este caso la responsabilidad la debe asumir no individualmente

⁴⁰ <http://www.elspectador.com/articulo158078-pardo-denuncia-13-congresistas-votacion-del-referendo>

el congresista sino la corporación cuyos actos quedan viciados por haber actuado irregularmente⁴¹ sin perjuicio de la responsabilidad penal y disciplinaria de cada uno al violar la Constitución. Todo esto vicia necesariamente la votación realizada para la ley 1354 de 2009, y en consecuencia, está viciada de inconstitucionalidad.

Además de lo anterior, están las irregularidades cometidas durante el trámite de votación para los impedimentos en el sentido de haber realizado votaciones en bloque con el fin de agilizar el trámite pero con la consecuencia de restringir el debate y la participación de los interesados en el estudio de cada caso en particular, lo cual, resulta antidemocrático.

En la hora 5:31 del debate del 16 de diciembre de 2008 el representante Mauricio Parody dejó constancia sobre la votación de 10 de los impedimentos en bloque por considerar que lo procedente era hacerlo de forma individual. Solicitó reabrir la votación y votarlos uno a uno porque de lo contrario se configuraría un vicio de inconstitucionalidad pero el presidente de la mesa directiva negó la proposición porque ya habían sido votados por mayoría y la plenaria los había negado en bloque.

El señor Venus Albeiro Silva también se declaró impedido junto con los congresistas del polo por haber denunciado al Presidente Uribe ante la comisión de acusaciones. En el minuto 5:50 del debate de la misma fecha, también se decidió hacer la votación en bloque de 3 impedimentos del Polo Democrático. Fueron aceptados y luego al final de la sesión volvieron a abrir la votación de manera irregular.

Finalmente, por causa de la votación de algunos congresistas del acta de conciliación del proyecto de ley que dio origen a la ley 1354 de 2009, partidos como Cambio Radical a través del Consejo de Control Ético, sancionaron con la suspensión del derecho al voto tanto en las comisiones como en Plenarias de la Cámara de Representantes durante el resto del periodo para el cual fueron elegidos, a los congresistas Ángel Custodio Cabrera, María Violeta Niño, Felipe Fabián Orozco, Edgar Eulises Torres, José Ignacio Bermúdez y Luis Felipe Barrios.

La causa directa de esta sanción fue “haber asumido una posición diversa entre los postulados y directivas políticas del Partido CAMBIO RADICAL, el acuerdo de

⁴¹ En Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se aceptó esta tesis: “En caso de que la Comisión o Corporación niegue un impedimento en contra de lo dispuesto por la Constitución y la ley, es importante advertir que quienes así actúan, deben asumir la responsabilidad respectiva” CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: LUÍS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil ocho (2008) Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00069-00(1922) Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Referencia: CONGRESISTAS. Impedimentos. Efectos.

bancada,... [lo cual] se ha prestado para que otros sectores políticos, con intereses distintos a los nuestros, adquieran mayor peso en la votación en un tema tan delicado cual es el del referendo “reeleccionista”, con repercusión nacional”⁴². El punto de divergencia consistía en que el partido había acordado votar favorablemente los impedimentos manifestados en el trámite de conciliación del referendo pero los congresistas sancionados se apartaron de la decisión de bancada.

Todos estos vicios de procedimiento configuran la inconstitucionalidad de la ley 1354 y así se solicita a la Corte Constitucional que lo declare.

d) *Violación del trámite legislativo por la aprobación en plenaria de la Cámara del proyecto de ley de referendo en una sesión extraordinaria convocada sin el cumplimiento de los requisitos*

El reglamento del Congreso define como vicio insubsanable de procedimiento toda reunión fuera de las condiciones constitucionales y la violación de las garantías fundamentales (art. 5 ley 5). El presente cargo se refiere a la vulneración de las condiciones en que fue celebrada la reunión del 17 de diciembre de 2008 de la Cámara de Representantes en que se aprobó en plenaria el texto de la ley del referendo, al ser convocada de forma irregular una sesión extraordinaria durante una sesión ordinaria, en contradicción con lo dispuesto por el reglamento del Congreso en su artículo 85.

La ley 1354 aprobatoria del referendo para la segunda reelección del Presidente Uribe incurrió en otro vicio de procedimiento en su formación porque la aprobación del texto en la plenaria de la Cámara se llevó a cabo en una sesión extraordinaria convocada sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. Esta actuación irregular se cometió para que el proyecto no fuera archivado ya que según el reglamento del Congreso, como mencionamos, las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por el Presidente cuando el Congreso está en receso⁴³ pero sin haber terminado el periodo ordinario, la Cámara de Representantes recibió la convocatoria a sesiones extraordinarias cerca de la media noche del 16 de diciembre de 2008. Esta sesión se llevó a cabo el 17 de diciembre de 2008 en la Cámara de Representantes y en ella fue aprobado en plenaria el proyecto de ley de referendo:

“Bogotá, D.C., diciembre 17 de 2008.

⁴² Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical, pronunciamiento 027 del 31 de agosto de 2009, f. 14.

⁴³ Según el artículo 85 de la ley 5 de 1992: “son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas”.

En Sesiones Plenarias de los días 16 de diciembre y 17 de 2008 (Sesión Extraordinaria – Dto. 4742 del 16 de diciembre de 2008), fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. ...*⁴⁴

En la hora 5:33:52 del debate del 16 de diciembre de 2008, el presidente de la mesa directiva manifestó que el Ministro del Interior había “notificado” sobre la expedición del decreto para convocar a extras, textualmente dijo “el señor Ministro ha notificado que van a expedir un decreto para convocar a extras” y les dice a los congresistas que no se “afanen”.

En la hora 5:58 del debate del 16 de diciembre de 2008 se anuncia que acaba de llegar el decreto convocando a sesiones extraordinarias y ordena en la sesión del 16 de diciembre de 2008, esto es, en la sesión ordinaria que aún no había finalizado, leer el Decreto 4742 de 2008, a lo cual, accede el secretario de la mesa directiva dando lectura a la integridad de la norma pasadas las 11 de la noche. Este decreto convoca a sesiones extraordinarias para el 17 de diciembre de 2008, para discutir el proyecto de ley de referendo junto con otros asuntos menores. La sesión del 17 de diciembre de 2008 en su calidad de extraordinaria comenzó a las 00:5 del día.

En consecuencia, ciertamente el texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes incurrió en un vicio de procedimiento por haber sido aprobado en una sesión extraordinaria irregularmente convocada por el Presidente de la República.

En cuanto las sesiones ordinarias van hasta el 16 de diciembre ha debido abrirse y cerrarse la votación en esta sesión por al menos dos razones:

La primera porque había sido surtido el debate ha debido cerrarse en esa sesión, sin embargo, como la bancada Uribista no lograba completar las condiciones para garantizar la aprobación en la plenaria de la Cámara para la reelección presidencial, decidieron convocar al siguiente día para terminar el trámite. Esto a su vez, tiene otra irregularidad, porque está prohibido interrumpir los debates y las votaciones sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales enunciados arriba. Así lo ha ratificado la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C -816 de 2004 en la cual declaró la inexequibilidad del estatuto antiterrorista porque se levantó la sesión en la que se estaba votando el proyecto de acto legislativo cuando había obligación de cerrarla, pero para evitar el hundimiento del proyecto, la levantaron y convocaron nuevamente para repetir la

⁴⁴ Gaceta del Congreso 1 de 2009.

votación y esa conducta produjo la configuración del vicio de inconstitucional que generó la inexequibilidad del acto legislativo 2 de 2003.

La segunda porque los representantes a la Cámara tenían claridad sobre los requisitos exigidos para convocar a una sesión extraordinaria por parte del Presidente. La Corte Constitucional ha establecido que en efecto una ley de referendo puede ser aprobada en una sesión extraordinaria, como lo declaró en la sentencia C- 551 de 2003, sin embargo, esto es distinto a que la sesión extraordinaria en que fue aprobada la ley del referendo reeleccionista haya sido convocada irregularmente, porque mientras la norma dice que debe hacerse cuando el Congreso está en receso, el Presidente la convocó en el transcurso de la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2008, es decir, cuando el Congreso no se encontraba en receso.

Varios representantes dejaron constancia durante el debate del 16 y 17 de diciembre de 2008 de la irregularidad en la convocatoria, sin embargo, la plenaria hizo caso omiso de las advertencias, lo cual, hace evidente el vicio formulado en este cargo. En este sentido, en la sesión del 17 de diciembre de 2008 el representante Jorge Julián Silva solicitó no considerar la convocatoria a las sesiones extraordinarias por ser contraria al artículo 85 del reglamento del Congreso; por su parte, el representante David Luna, planteó la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias y el representante Guillermo Rivera solicitó al Gobierno aclarar en cuál diario oficial había sido publicada la convocatoria, advirtiendo el incumplimiento de los requisitos necesarios de publicidad de la respectiva norma y también manifestó que para garantizar la igualdad de condiciones en el debate democrático y la participación equitativa de la ciudadanía, era necesario haber incluido en la convocatoria de dichas sesiones el referendo por el agua. Sin embargo, ninguna de las advertencias de los representantes fue atendida en la cámara.

Teniendo en cuenta que el periodo de sesiones ordinarias del congreso terminaba el pasado 16 de diciembre, encontramos que el decreto 4742 de 2008, no solo fue expedido este mismo día sin que se hubiese levantado la sesión que formalmente terminara con el periodo de sesiones ordinarias, sino que además tratándose de un decreto que fue dado a conocer en el seno de la plenaria de la Cámara de Representantes a través del Ministro del Interior , se publicó en el diario oficial del mismo día (No. 47.205 del 16 de diciembre de 2008).

A pesar de que no existe un periodo de tiempo límite para la publicación de los actos de las ramas del poder público en el diario oficial, lo cierto es que el decreto 4742 de 2008, bajo los parámetros enunciados, no podía ser publicado en el diario oficial del día en que se produjo sino en uno posterior; de haberlo hecho se

cumpliría con el requisito de convocar a sesiones estando el Congreso de receso pero no se hubiera cumplido con el propósito político de sacar adelante el proyecto de ley. En este caso el gobierno optó por publicarlo el 16 de diciembre, a pesar de que la imprenta indicó que se le ofició para su publicación el día 17 a las 4:44 pm, con lo cual el presente decreto no cumplió con los requisitos de publicidad para efectos de oponibilidad y vigencia⁴⁵.

Ahora bien, la publicación en el diario oficial del día 16 de diciembre de 2008, es una prueba fehaciente de que el Gobierno no acató la norma prescrita en el artículo 85 de la ley 5a de 1992, que como ley orgánica del Congreso se erige como parámetro de constitucionalidad y que al respecto es bastante clara al precisar que solo se podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando el legislativo se encuentre en receso, y a su vez se considera que esta rama del poder público se encuentra en receso una vez levantada la última sesión ordinaria.

Resulta importante que, debiendo hacerlo, el Gobierno omitió dentro del decreto 4742 de 2008 la enunciación en los considerandos del artículo 85 de la ley 5a de 1992, y solamente alude a los preceptos constitucionales descritos en los artículos 138 y 200 numeral 2o. Esta situación de omisión consciente por parte del Ejecutivo de los procedimientos prescritos en dicha ley (parámetro de constitucionalidad) cuando se analiza en conjunto con la fecha de publicación en el diario oficial, permite inferir que la expedición de este decreto no solo estuvo en contra de los procedimientos y condiciones fácticas previstas, sino que además revelan cálculos fraudulentos y evasivos que demuestran un estudio jurídico juicioso por parte del gobierno, no para cumplir la constitución y la ley, sino para evadirla, violentarla e instrumentalizarla a su conveniencia.

Por estas consideraciones, se solicita a la Corte Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de la ley 1354 por el vicio de procedimiento consistente en la aprobación irregular en plenaria de la Cámara de Representantes el 17 de diciembre de 2008 del proyecto de la ley del referendo, en una sesión extraordinaria convocada sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales.

- e) Violación del título XIII de la Constitución Política y los artículos 4 y 78 de la LEMP, porque la ley 1354 pretende reformar la constitución mediante un plebiscito.*

De acuerdo con la Constitución Política y la ley 134 de 1994, que constituye parámetro de constitucionalidad frente a una ley de referendo constitucional como la estudiada en este caso, la Constitución no puede ser reformada por un plebiscito

⁴⁵ La ley 489 de 1998 indica: PARAGRAFO. *Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.*

tanto porque no está expresamente previsto así ni por la carta política ni por la ley como porque cada figura de participación ciudadana tiene un alcance y contenido diferente.

En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional quien al pronunciarse en una anterior oportunidad sobre una ley de referendo constitucional, declaró inexecutable todos los apartes que contenían realmente un plebiscito. Para adoptar esta decisión la Corte considero entre otros aspectos que la carta política “distingue entre referendo y plebiscito, y señala inequívocamente que la Constitución no puede ser reformada plebiscitariamente.

En efecto, no sólo el Título XIII no prevé la reforma de la Carta por medios plebiscitarios sino que ese punto es reforzado por la LEMP. Así, el artículo 4° de la LEMP define al plebiscito como “*el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo*”, mientras que el artículo 78 de ese mismo cuerpo normativo señala inequívocamente que en ningún caso el plebiscito podrá modificar la Constitución. La sentencia C-180 de 1994, al declarar executable esa prohibición, precisó que la “*propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito*”⁴⁶.

En este mismo pronunciamiento, la Corte estableció que un referendo debe estar desprovisto de todo contenido plebiscitario, es decir, “*contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico*”⁴⁷ tal como lo prevé precisamente la ley 1354 de 2009, porque la segunda reelección del presidente Uribe tiene como propósito dar continuidad a la política de seguridad democrática con que el mandatario viene gobernando el país desde el año 2002.

Desde que fue planteada la iniciativa uribista para la aprobación de la segunda reelección presidencial de Uribe, el debate formulado por los promotores y respaldado por los congresistas, fue sobre el discurso de *continuidad o cambio*, en relación directa con la política de seguridad democrática, en el sentido de preguntar a la ciudadanía si estaba de acuerdo con mantenerla a través de la reelección del presidente Uribe o cambiarla.

En la exposición de motivos del proyecto de ley radicado por Luis Guillermo Giraldo, se presentó el debate de *continuidad o cambio*:

“Tercero. *Continuidad o cambio*. En todas las elecciones democráticas, quiérase o no, uno de los temas principales, sino el principal, es el que los electores puedan manifestar si apoyan la continuidad o el cambio. Toda campaña electoral de unos y

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C 551 de 2003. MP Eduardo Montealegre L.

⁴⁷ *Ibíd.*

otros defenderá una u otra posición. Lo que sí es también democrático, es que los electores que estén por la continuidad, si son la mayoría, puedan decidir quién tiene más credenciales para continuar liderando esa posición política”⁴⁸.

La política que pretende ser reelegida a través de la alteración constitucional prevista en la ley 1354 es nada menos que la política de la seguridad democrática. Así fue analizado y debatido durante todo el trámite legislativo en clara alusión a si el Presidente Uribe y su política de seguridad democrática debía tener continuidad o no y en qué términos, esto es, si en el periodo inmediatamente siguiente o en uno posterior.

En ese sentido, distintos congresistas en las ponencias y debates realizados durante el trámite de la ley 1354, pusieron en evidencia la motivación y finalidad del referendo reeleccionista. En este sentido, el senador Marco Alirio Cortes Torres, refiriéndose al rol de la política de la seguridad democrática frente a la situación de conflicto armado que vivimos, manifestó:

“esa es la barbarie que no podemos y esa es la razón de ser de este referendo mientras haya secuestro, mientras haya esa barbarie hay razón para mantener el Gobierno de seguridad democrática del Presidente Uribe, eso es lo que nos tiene a nosotros esta tarde”⁴⁹.

Y otro más, el senador Cristóbal Rufino Córdoba, expresó:

“Por eso yo hoy defiende el Referendo constitucional que busca la segunda reelección del Presidente Uribe y hay razones para pensar de que no estamos equivocados los que estamos pensando en darle la oportunidad al Presidente de la República, para que comande nuevamente los destinos de este país, cuando uno mira por ejemplo la seguridad democrática, uno se encuentra hechos que son contundentes”⁵⁰.

Incluso los congresistas que estaban en contra del referendo respondían al debate apoyando el *cambio*, como alternativa a la propuesta presentada por los promotores y los congresistas uribistas de *continuidad*. Al respecto, el senador Pichacué planteó: “en ese sentido la política de seguridad del Gobierno Nacional, van ya 8 años hablándonos de Paz y la Paz no aparece, nos están pidiendo otros 4 porque se supone que solo el doctor Álvaro Uribe es capaz de conseguir la Paz y con eso completaríamos 12 y el Comisionado de Paz nos habla de que faltan 15 ó 20 años más. Yo les pregunto a ustedes colombianos y Senadores: con qué sensatez nos

⁴⁸ GACETA DEL CONGRESO 623 del 11/09/2008

⁴⁹ GACETA DEL CONGRESO 536 del 30/06/2009.

⁵⁰ GACETA DEL CONGRESO 536 del 30/06/2009.

piden que se reelija tremendo fracaso, fracaso tan descomunal como el que estamos hablando, no para todos los colombianos por supuesto, aquí hay unos a los que les va divinamente con el Gobierno del doctor Uribe”⁵¹.

En suma, la iniciativa presentada en términos de *continuidad o cambio* por parte de los promotores del referendo, demuestra que envés de plantear una referendo constitucional, la ley 1354 tiene el alcance de un plebiscito para prorrogar la política de seguridad democrática, específicamente, del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Además, esta supuesta reforma constitucional propuesta en la ley de referendo es de aquellas definidas por la Corte como decisiones *ad hoc*, que son contrarias a las finalidades del poder de reforma por ser coyunturales y oportunistas:

“es contrario a la Carta someter a referendo, sin ninguna regulación general previa, el recorte o la ampliación del período de determinados mandatarios; la Constitución no puede ser modificada por ese tipo de actos electorales de naturaleza plebiscitaria. Además, ese tipo de decisiones puramente *ad-hoc* desnaturaliza el poder de reforma a la Constitución al ser la materialización de una ruptura o quiebre temporal e incidental de la Carta en lo que respecta a la distribución del poder político”⁵².

En concreto, la ley 1354 es un acto electoral que tiene como propósito reelegir al Presidente Uribe, porque como veremos más adelante, a diferencia de la anterior reelección – al menos formalmente-, la actual tiene como beneficiario exclusivo a Uribe con su política de seguridad democrática.

En tanto el marco normativo aplicable prohíbe explícitamente intentar la reforma constitucional a través de un plebiscito, resulta procedente que la H. Corte Constitucional acceda a nuestra solicitud de declarar la inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009 por este cargo.

3.1.3 *Los requisitos electorales y de participación ciudadana previstos en la ley estatutaria de mecanismos de participación, ley 134 de 1994.*

Dentro de los requisitos especiales para ejercer el mecanismo de participación ciudadana del referendo, están los previstos por la ley 134 de 1994 los cuales son parámetro para el control de constitucionalidad de la ley 1354 de 2009, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

⁵¹ GACETA DEL CONGRESO 536 del 30/06/2009.

⁵² *Ibíd*

A propósito, la Corte Constitucional ha establecido que para realizar el control constitucional, tendrá en cuenta “las normas constitucionales y del Reglamento del Congreso que regulan la formación de las leyes” y “en lo pertinente, la Ley 134 de 1994, o LEMP”⁵³. De manera que, reiteramos, la ley 5 de 1992 y la ley 134 de 1994 constituyen parámetros de constitucionalidad aceptados por la Corte para revisar la constitucionalidad de una propuesta de reforma constitucional⁵⁴.

A continuación expondremos los requisitos electorales y de participación ciudadana para luego, en el siguiente punto, sustentar el cargo por vulneración de estos parámetros.

Entre los principales requisitos para adelantar correctamente este mecanismo de participación, están los siguientes pasos:

- El promotor de la iniciativa debe ser ciudadano/a en ejercicio, debe contar con el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral y debe inscribirse el comité promotor (art. 10)
- El formulario para inscribir la iniciativa debe ser elaborado por la Registraduría según los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral y debe señalar el número de firmas requerido por los promotores para respaldar su propuesta (art. 11).
- La entrega ante la Registraduría del formulario establecido para inscribir la propuesta de referendo, señalando la identificación de quienes integran el comité promotor y a su vocero, la exposición de motivos de la propuesta, la identificación del título de la propuesta que comprenda su contenido, el nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa o la lista de las firmas de las personas que la apoyan, entre otros (art. 12).
- La propuesta debe estar redactada en forma de ley y referirse a una sola materia (art. 13).
- La Registraduría debe asignarle un número radicado a la iniciativa, informarle a la entidad o autoridad relacionada y reportarle a la ciudadanía trimestralmente sobre el estado de recolección de firmas (art. 14)
- La inscripción de la propuesta no obsta para que la autoridad relacionada con el tema de la iniciativa decida a su favor o en contra (art. 15)
- El formulario para inscribir la propuesta debe ser diferente de aquel puesto a consideración de la ciudadanía y debe contener al menos el número de la radicación, indicar los elementos previstos en los artículos 11 y 12, contener el resumen de la propuesta e invitar a los ciudadanos a leer, antes de firmar, el texto de la iniciativa, que además no puede contener alusiones personales ni publicidad (art. 16).

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C -551 de 2003. M.P Eduardo Montealegre L.

⁵⁴ Ver también en este sentido, Corte Constitucional C -1040 de 2005.

- El término de seis meses para la recolección de firmas. Solo en caso de *fuerza mayor* el Consejo Nacional Electoral puede ampliar el plazo (art. 18)
- La ciudadanía que apoye la propuesta debe diligenciar personalmente el formulario con la fecha, nombre, firma y domicilio o su huella si no sabe escribir. En caso de repetición de firmas, vale la más actual. Se deben anular los formularios cuando no cumplan los requisitos del artículo 16, o cuando tengan datos ilegibles, no identificables, falsos, erróneos, firmas de la misma mano, no manuscritas o si la persona no está inscrita en el censo electoral (art. 19).
- La entrega de los formularios recolectados a la Registraduría en el plazo de seis meses (art. 22)
- La definición de un procedimiento para verificar la autenticidad de las firmas por parte de la Registraduría, incluidas las técnicas de muestreo aprobadas previamente por el Consejo Nacional Electoral (art. 23)
- La certificación de la Registraduría en el mes siguiente a la entrega de los formularios, sobre el número de respaldos, el número de firmas válidas y los requisitos constitucionales y legales para el apoyo a la iniciativa (art. 24)
- La certificación de la organización electoral sobre el cumplimiento de los requisitos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana (art. 27).
- El apoyo de la propuesta por el 5% de los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el censo electoral (art. 28)
- La presentación de la iniciativa ante la secretaría de cada cámara del Congreso, por parte del vocero, una vez se haya certificado por la Registraduría del Estado Civil el cumplimiento de los requisitos exigidos en esta ley. Se debe entregar ante las cámaras el certificado, el proyecto y la exposición de motivos (art. 30).
- El estudio del proyecto en cada cámara se debe realizar conforme al reglamento de la respectiva corporación y puede ser objeto de trámite de urgencia; el vocero debe ser convocado a todas las sesiones y ser oído en todas las etapas del trámite; el vocero puede apelar ante la plenaria si deciden contra su iniciativa y puede volver a presentar el proyecto si no es estudiado en la primera legislatura (art. 31)
- La iniciativa apoyada por el 5% del censo electoral debe ser aprobada en el Congreso por una ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras; el referendo además debe permitir que los electores elijan libremente lo que votan positiva o negativamente. La aprobación en las urnas del referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que participe en la votación, más de la $\frac{1}{4}$ parte del censo electoral (art. 33).
- El Gobierno debe convocar a referendo mediante decreto, luego de la expedición de las certificaciones por la Registraduría del número de apoyos y del fallo de la Corte Constitucional (art. 34).

- El referendo solo puede tener por objeto los asuntos de competencia del Congreso (art. 29 y 35).
- La contribución a la campaña de recolección de firmas puede hacerse por cualquier persona pero debe llevarse una contabilidad detallada de las cuentas, debe presentarse un balance ante la Registraduría luego de la recolección y ninguna contribución puede superar los montos fijados por el Consejo Nacional Electoral. Desde el comienzo del proceso de recolección de firmas cualquier persona puede solicitar que se hagan públicas las cuentas (art. 97 y 98).

Ahora bien, en relación con los requisitos atribuidos constitucional y mediante ley estatutaria al Consejo Nacional Electoral frente a la expedición de una ley de referendo, tenemos que a partir de la competencia atribuida por la ley 134 para que este órgano determine los topes de financiación, la Resolución 67 de 2008, prevé que el monto máximo “que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana del orden nacional”, era de \$334.974.388 (art.1) y que la cuantía máxima permitida para “promover la recolección de firmas” no puede superar el 1% de la anterior cifra (art. 2).

En este sentido, la competencia del Consejo Nacional Electoral en materia financiera se circunscribe a la definición y expedición de las normas tendientes a la limitación de los topes de financiación, por ello, la misma resolución indica que luego de las votaciones, los comités promotores de mecanismos de participación ciudadana y los partidos o movimientos políticos con personería jurídica que los promuevan, deben entregar una relación de ingresos, gastos y aportantes.

La otra competencia del Consejo Nacional Electoral se refiere por una parte, a la definición de los parámetros de los formularios de inscripción de las iniciativas populares (art 11 ley 134 y art. 13.2 de la Resolución 65 de 1996) y por otra, a la facultad de sancionar a los promotores y partidos ante irregularidades en la financiación.

Cuando sea detectada una irregularidad en el trámite de la ley aprobatoria del referendo, en el estudio constitucional “es indispensable que esa irregularidad sea de una gravedad suficiente para ser calificada como un vicio en la formación de esa ley, como paso necesario para la adopción por el pueblo de una reforma constitucional por medio de un referendo aprobatorio (CP arts 374 y 378)”⁵⁵. Por este motivo, a continuación se presenta el cargo de violación de los anteriores parámetros electorales para la aprobación de una

⁵⁵ Corte Constitucional C -551 de 2003. M.P Eduardo Montealegre L.

3.1.3.1 Violación del trámite y de los requisitos constitucionales y legales para la convocatoria del referendo reeleccionista.

1. Mediante Resolución 1685 del 8 de abril de 2008 la Registraduría Nacional del Estado Civil inscribió el comité promotor y el vocero del proyecto de referendo constitucional para la aprobación de la reelección presidencial. Para este efecto tuvo en cuenta que el 9 de noviembre de 2007 el señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado presentó solicitud de inscripción del comité de promotores y el vocero para adelantar un referendo constitucional que busca la reforma al inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política.

Al respecto, la Registraduría certificó el procedimiento adelantado para inscribir al comité y al vocero de la iniciativa, conforme con los parámetros establecidos por el artículo 10 de la ley 134 de 1994. Con este aval la Registraduría tuvo que haber verificado si el vocero era ciudadano en ejercicio, si tenía el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos *inscritos* en el censo electoral y por ende, proceder a inscribir al vocero y al comité promotor.

2. El 3 de septiembre de 2008 a través de oficio DNR -309, el Registrador Nacional, envió al Consejo Nacional Electoral el balance de ingresos y gastos presentado ante la Registraduría por parte del comité de promotores para la reelección presidencial. Según el Registrador, el balance fue enviado al CNE porque se podían “vislumbrar algunas infracciones al artículo 2 en concordancia con el artículo 1 de la Resolución N° 067 del 30 de enero de 2008 expedida por ese Consejo”⁵⁶.

Cabe anotar que la Resolución 067 de 2008 es la que establece los topes máximos de financiación por orden de los artículos 97 y 98 de la ley 134 de 1994. De encontrar irregularidades, el Consejo Nacional Electoral debe investigar a los responsables de la violación de los topes financieros para convocar a un referendo.

EL Consejo de Estado ha interpretado los artículos 24 y 27 de la ley 134 sobre la competencia de la Registraduría para certificar el número de apoyos y los demás requisitos constitucionales y legales en cada etapa de realización de los mecanismos de participación. En este sentido, ha establecido que “cuando el artículo 27 señala que para todos los efectos legales se debe certificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana ya la norma legal había precisado en el artículo 24, a cuál funcionario, dentro de la

⁵⁶ Registraduría Nacional, oficio DNR -309 del 3 de septiembre de 2008.

organización electoral, corresponde tal función”⁵⁷, refiriéndose en concreto a la Registraduría.

Esto es, corresponde a la Registraduría la expedición de la certificación de los requisitos para la presentación del proyecto de ley ante las cámaras, lo cual, no se ha hecho hasta el momento porque no ha sido emitida por el Registrador la certificación sobre la financiación de la recolección de firmas.

La competencia del CNE, surge con base en la ley 130 de 1994, el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y de la oposición, y consiste en “investigar y sancionar infracciones relativas a los incumplimientos de las normas sobre contribuciones y publicidad. Luego esta remisión expresa deja habilitada la competencia de esta Corporación para investigar y sancionar violaciones a las reglas sobre presentación de balances y cuentas consagradas en la ley 134 de 1994”⁵⁸.

Mientras la Registraduría debe expedir las certificaciones para habilitar el trámite legislativo de las iniciativas populares, el CNE debe investigar y sancionar a los promotores del referendo que hayan incurrido en violaciones a los topes establecidos para la financiación de los mecanismos de participación.

3. El balance de ingresos y gastos firmado por el vocero del comité de promotores del referendo y el contador, fue presentado ante la Registraduría el 3 de septiembre de 2008 con el siguiente contenido⁵⁹:

Total de ingresos	\$2.046.328.135.81
Contribuciones de los particulares	\$142.870.000
Otros créditos	\$1.903.458.135.81
Total de los gastos	\$2.046.328.135.81

Subraya nuestra

De esta información aportada por el vocero de la reelección se deduce claramente que fueron violados los topes previstos por la Resolución 67 de 2008 del Consejo Nacional Electoral, dado que independientemente de la

⁵⁷ Registraduría Nacional, oficio DRN 461 del 19 de agosto de 2009, citando Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P Manuel Santiago Urueta Ayola, acción de nulidad contra el Decreto 895 de 2000, en proceso N° 1100103240002000633401 (6334), con sentencia del 14 de febrero de 2002.

⁵⁸ Ibíd. Citando Resolución 457 de 2009 del CNE.

⁵⁹ Comité Promotor para la reelección presidencial, balance informe de ingresos y gastos del proceso de recolección de apoyos del 2 de septiembre de 2008.

decisión exegética de la palabra “contribuciones” lo cierto es que fueron *gastados* en efecto \$2.046.328.135.81, cifra ampliamente superior a la autorizada. Este es uno de los elementos que desconoció el trámite normativo para la adopción de la ley de referendo y que constituye un vicio de procedimiento.

De manera fraudulenta el comité promotor ha manifestado que existe diferencia entre las contribuciones y otros créditos, pues el artículo 97 de la ley 134 emplea el término “contribuciones” y no créditos, pero olvida que el mismo artículo se refiere a las contribuciones usadas para “sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas”, (subraya nuestra), es decir, la norma se refiere a los límites económicos para los gastos realizados en la recolección de firmas, y lo efectivamente gastado durante este proceso fue \$2.046.328.135.81, monto en extremo superior al autorizado por el CNE.

En el informe de esta fecha además no se explica de donde provienen los \$1.903.458.135.81, sino que solo se hace la relación de los aportantes de los \$142.870.000, cuando otro requisito del proceso para convocar un referendo es dar cuenta de los aportantes para la campaña de recolección de firmas, independientemente de si es en especie o dinero y siempre que supere un salario mínimo. La norma pretende controlar los gastos de una parte, y los montos de los aportantes por otra, así que todo el dinero que haya sido efectivamente gastado en el proceso de recolección de firmas debe constar en el balance financiero para dar cuenta de ambos aspectos.

4. El 10 de septiembre de 2008, el Registrador Nacional certificó el número de de ciudadanos no menor a 5% del censo electoral que apoyan la solicitud de referendo, por medio del cual se pretende la “reforma al inciso 1 artículo 197 de la Constitución Política”. La revisión de la Registraduría tuvo el siguiente resultado⁶⁰:

Número de apoyos revisados	5.021.873
Número de apoyos efectivamente presentados	4.093.504
Número de apoyos nulos	183.679

De acuerdo con esto, la Registraduría ha debido verificar conforme a los procedimientos vigentes, el número de firmas recogidas para apoyar la inscripción del proyecto de la reelección y ha presentado este resultado como fundamento de su certificación sobre este requisito.

⁶⁰ Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre el número de firmas, del 10 de septiembre de 2008

5. El 19 de noviembre de 2008 fueron citados a la comisión primera constitucional permanente de la cámara de representantes, el Registrador Nacional y el Presidente del Consejo Nacional Electoral, para responder un cuestionario enviado la misma fecha. El 20 de noviembre de 2008 los dos funcionarios respondieron a la comisión para solicitar el aplazamiento de la citación con fundamento en que se estaba adelantando la averiguación del tema de financiación por parte del CNE, que aún no había un pronunciamiento al respecto porque la corporación decidió negar la primera ponencia presentada para resolver el asunto y por eso aun se encontraba en trámite a cargo de un nuevo ponente. Los dos funcionarios respondieron a los principales temas con los siguientes elementos⁶¹:

- Sobre la diferencia entre aportes, préstamos y contribuciones en relación con las cuentas que presentan los promotores, el Registrador y el Presidente del CNE, aclaran que son conceptos diferentes y que la ley 134 no se refiere a los créditos. Sin embargo, recuerdan que no se pueden superar los topes y que el balance debe dar cuenta de los egresos y la procedencia de los ingresos, bien provengan estos de contribuciones o créditos.
- Sobre la sanción probable en caso de presentarse diferencia entre el balance y los topes aprobados por la ley los funcionarios manifestaron que no podían pronunciarse porque el tema estaba siendo objeto de investigación por parte del Consejo Nacional Electoral y una respuesta al respecto constituiría un prejuzgamiento.
- Sobre la contabilización de las donaciones en especie, los funcionarios respondieron que en efecto deben cuantificarse según su valor comercial.
- Sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 24 de la ley 134 los funcionarios manifestaron:

“De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la ley 134 de 1994, la Registraduría Nacional del Estado Civil por intermedio de la dirección del censo electoral, llevó a cabo el proceso de revisión de firmas cuyo resultado fue que el número de apoyos válidos superaba el cinco por ciento (5%) del censo electoral, razón por la cual se emitió certificación del cumplimiento en dicho sentido de fecha 10 de septiembre de 2008.

En cuanto a la presentación y contenido de balance de ingresos y gastos se aclara lo siguiente: En efecto, se hizo la anotación de que se pueden vislumbrar algunas infracciones al artículo 2 en concordancia con el artículo 1 de la resolución 067 de 2008, expedida por el Consejo Nacional Electoral; por competencia se remitieron los documentos al honorable Consejo

⁶¹ Respuesta a cuestionarios. Citación 25 de noviembre de 2008, del 20 de noviembre de 2008 firmado por el Registrador y el Presidente del CNE.

Nacional Electoral, para que sea esta Corporación quien determine si el balance de ingresos y gastos se ajusta a la ley.⁶²

Las preguntas respondidas por el Registrador y el Presidente del CNE, dan cuenta de la diferencia sustancial entre la situación del requisito sobre el número de apoyos y el balance financiero, concluyendo respecto del primero que se cumplieron a cabalidad los parámetros de la ley 134 de 1994 y que por ende se expidió la correspondiente certificación, pero en relación con el segundo manifestaron que se habían identificado irregularidades en la financiación de la recolección de firmas, según lo ordenado por la resolución 067 de 2008 y que por ende la investigación estaba siendo adelantada por el CNE.

Al respecto, es claro que no existe certificación emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la financiación legal de la recolección y por ende, no se han cumplido todos los requisitos constitucionales y legales de que trata el artículo 24 de la ley 134 de 1994. La ausencia de esta certificación genera un vicio de procedimiento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009 porque no sólo es exigido como uno de los requisitos generales que debe cumplir una ley de referendo en los términos indicados por el título XIII sino que además es prerequisite específico para radicar la propuesta ante las cámaras del Congreso antes de dar inicio al trámite legislativo, como lo veremos más adelante.

Es un hecho probado ante la H. Corte Constitucional que no existe certificación de la Registraduría sobre la financiación de la campaña de recolección de firmas para el referendo reeleccionista, que por ende se ha incumplido uno de los requisitos constitucionales y legales para la aprobación de la ley 1354 de 2009 y por tanto se configura un vicio de procedimiento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de dicha ley, pero además, existe evidencia suficiente de que definitivamente fueron violados los topes avalados por el CNE para realizar la recolección de firmas. No solo se desconoció el monto general aprobado por el CNE sino que también se violaron los topes dispuestos por la misma entidad para los aportes individuales.

El conjunto de esta situación demuestra la existencia del vicio de inconstitucionalidad alegado en tanto el comité promotor tenía la obligación de respetar las limitaciones presupuestales previstas por el CNE para blindar de validez su propuesta pero por el contrario, de manera deliberada

⁶² Respuesta al cuestionario propuesto por el honorable representante Carlos Arturo Piedrahita Cárdena por parte del Registrador y el Presidente del CNE el 20 de nov. 2008.

y consciente violaron la normatividad vigente, generando por su propia responsabilidad la inconstitucionalidad de la ley 1354, tal como se solicita, lo declare la Corte Constitucional.

6. El 18 de junio de 2009 el vocero del Partido Liberal, Carlos Arturo Piedrahita, solicitó certificar a la Registraduría “si el referendo de reelección presidencial ya cumplió con los dos requisitos en cuanto al número de apoyos de firmas y en cuanto a los demás requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo en cuanto a la financiación de la campaña, por la recolección de firmas y trámite del referendo; de conformidad con lo señalado por el Consejo Nacional Electoral ” y así mismo, indicar si se había certificado “el requisito de la financiación” y en caso contrario expedir certificación de no cumplimiento de los requisitos⁶³. Como respuesta a la solicitud presentada, la Registraduría certificó lo siguiente:

“En lo atinente al primer requerimiento que de acuerdo con la metodología dispuesta mediante resolución N° 5641 de 1996, y superándose los parámetros establecidos en la norma, de conformidad con el artículo 24 de la ley 134 de 1994, el 10 de septiembre de 2008, se profirió certificación de cumplimiento del requisito constitucional y legal de la presentación de los respaldos de un número de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral que apoyan la solicitud de referendo por medio del cual se pretende la reforma al inciso 1. Artículo 197 de la Constitución Política’...

En atención a su segunda petición, me permito certificar que a la fecha no se ha expedido ninguna certificación en donde conste que el referendo de Reelección Presidencial ha cumplido con las normas legales referentes a la financiación y montos máximos de contribuciones privadas que puedan ser invertidas en los mecanismos de participación ciudadana”⁶⁴ (subraya nuestra).

7. El 14 de abril de 2009 el CNE contestó una solicitud del senador Eduardo Enriquez Maya, sobre la incidencia de apertura de investigación en el trámite del proyecto de ley de referendo, que para el momento se surtía en el Congreso. Al respecto, el CNE manifestó que en efecto a través de “Resolución 206 de 2009 se abrió investigación por la presunta violación de los topes a las contribuciones individuales que se recibieron con ocasión del proceso de recolección de firmas” y que frente al trámite del referendo reeleccionista, “la apertura de investigación a que se hizo alusión

⁶³ Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil del 18 de junio de 2009, parte considerativa.

⁶⁴ Ibíd, parte final de “certificar”

anteriormente, no tiene incidencia jurídica sobre el trámite que se adelanta actualmente en el Congreso de la República”⁶⁵.

La competencia del CNE es diferente de la asignada a la Registraduría Nacional en relación con los requisitos para el trámite de una ley de referendo. Mientras el CNE es competente para adelantar investigaciones y sancionar a los responsables de la violación de las normas que expida en virtud de su función de “inspección, vigilancia y control de la organización electoral (art. 265 de la C.P.), la Registraduría Nacional tiene como función, atribuida por la ley 134, certificar los requisitos constitucionales y legales de la iniciativa popular para el trámite de una ley de referendo. En este sentido, resulta bastante coherente que el CNE haya expresado en su comunicación que no tiene ninguna incidencia la apertura de una investigación porque no es su competencia certificar aquello que explícitamente ha sido atribuido por el ordenamiento jurídico a la Registraduría Nacional, lo cual, si tiene incidencia en el proyecto de ley como lo veremos enseguida, pues la ley 134 dispone como prerrequisito la existencia de las certificaciones de la Registraduría para radicar ante las cámaras la iniciativa ciudadana.

8. El 18 de mayo de 2009, mediante oficio DRN 236 de la Registraduría solicitó al Consejo Nacional Electoral expedir una constancia sobre el trámite dado a la remisión del balance financiero desde el 3 de septiembre de 2008 y una constancia sobre la existencia del auto de apertura de investigación administrativa, pliego de cargos o sanción en relación con la violación de los topes de financiación.

El CNE respondió al registrador que mediante auto del 20 de noviembre de 2008 se abrió indagación preliminar por la presunta vulneración de los artículos 197 y 198 de la ley 134 de 1994, el artículo 18 de la ley 130 de 1994 y de los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 067 de 2008, con ocasión de la presentación del balance de ingresos y gastos del proceso de recolección de firmas presentado por el comité promotor para la reelección y que el 25 de marzo de 2009, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral, profirió Resolución 206 en la que se abrió investigación por la violación de la ley 134 y la Resolución 067 de 2008 en relación con el tema de financiación del proceso de recolección de firmas para la reelección⁶⁶.

La apertura de la investigación por parte del CNE demuestra en efecto cuál es la competencia de esta entidad y constata que no existe certificación por parte de la Registraduría sobre la financiación del referendo. Más aún, la

⁶⁵ Consejo Nacional Electoral, oficio CNE P. 098 del 14 de abril de 2009.

⁶⁶ Consejo Nacional Electoral oficio CNE JJVP 1607 del 14 de julio de 2009.

apertura de esta investigación es la demostración de la existencia de irregularidades en el trámite, independientemente de su resultado, pues allí se investiga a personas individualmente consideradas que pueden corresponder o no con las verdaderamente responsables, pero, lo cierto es que el hecho si existió porque basta hacer una comparación aritmética entre los topes aprobados por el CNE para la recolección de firmas y lo efectivamente gastado por la campaña a favor del referendo, para concluir que los topes fueron desconocidos, independientemente de qué persona en particular sea la responsable, pues esto le compete verificar al CNE.

9. El 27 de julio de 2009 la Registraduría responde una petición del representante a la cámara Pedrito Tomás Pereira Caballero quien le preguntó a la entidad si la certificación sobre la financiación de la recolección de firmas para el referendo reeleccionista “es requisito fundamental para la terminación del trámite legislativo del proyecto de ley N° 138 de 2008 Cámara, 242 de 2008 Senado que en este momento se encuentra en su etapa de conciliación. De la misma manera solicito emita su concepto acerca de si este certificado es requisito indispensable, para el trámite de la conciliación del proyecto de ley en comento”⁶⁷.

La Registraduría en un concepto jurídico detallado llegó a la siguiente conclusión relevante para nuestro objeto de estudio:

“De la lectura e interpretación tanto literal como sistemática de las normas y de la doctrina citada, me permito pues concluir que la premisa necesaria para el trámite de las iniciativas legislativas y normativas conforme al artículo 30 de la ley 134 de 1994, es que se haya certificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa legislativa y normativa **exigidos por esta Ley**, lo que no excluye de ninguna manera lo relativo a los artículos 97 y 98 *ibídem*”⁶⁸. (subraya original).

De acuerdo con el concepto emitido por la entidad, tenemos que definitivamente esta demostrada la ausencia de la certificación sobre la financiación de la recolección de firmas, pero especialmente, concluimos que constituye un vicio de procedimiento haber presentado el proyecto de ley sin el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 30 de la ley 134 de 1994 que condiciona la validez del procedimiento para la aprobación de la ley de referendo a la radicación del proyecto ante las cámaras del

⁶⁷ Registraduría Nacional, oficio DRN 396, del 27 de julio de 2009

⁶⁸ Registraduría Nacional, oficio DRN 396, del 27 de julio de 2009

Congreso junto con las certificaciones de la Registraduría Nacional previstas en el artículo 24 de la referida ley.

En este sentido, se observa que la ley 1354 de 2009 es inconstitucional porque al momento de ser radicado el proyecto de ley ante las cámaras del Congreso no iba acompañado de la certificación sobre el balance financiero, indispensable para validar la posterioridad del trámite.

El 10 de septiembre de 2009 el vocero del comité promotor del referendo presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley para la reelección presidencial, en cuyo escrito manifestó aportar el certificado de la Registraduría Nacional, el articulado del proyecto, la exposición de motivos y el nombre y domicilio de los integrantes del comité promotor⁶⁹, sin embargo, cabe destacar que el certificado entregado por el vocero del referendo fue exclusivamente sobre el número de firmas recolectadas.

En consecuencia, se solicita que sea declarada inconstitucional la ley 1354 de 2009 porque no solo no fue expedida la certificación del tema financiero sino que además no fue allegada junto con el proyecto de ley al momento de radicarlo ante el Congreso, configurando así un vicio de inconstitucionalidad de procedimiento que debe generar la inexequibilidad y así debe ser declarado por la Corte Constitucional.

Resulta contundente el concepto jurídico rendido por la Registraduría al indicar que la expedición de las certificaciones a su cargo es *premisa necesaria* para tramitar la iniciativa legislativa, en este caso, la propuesta de ley para el referendo reeleccionista que finalmente fue aprobada en la ley 1354 pero viciada de inconstitucionalidad por el incumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución Política y la ley aplicables al trámite.

10. El 19 de agosto de 2009, la Registraduría Nacional respondió un derecho de petición presentado por un representante de la cámara que fue elegido conciliador en la aprobación de la ley del referendo y que le solicitó a la entidad certificar la legalidad de la recolección de firmas y el cumplimiento de los demás requisitos exigidos.

Al respecto la Registraduría indicó que ya habían sido certificadas las firmas pero sobre los demás requisitos señaló que en los artículos 24 a 30 de la ley 134 se presentan dos etapas diferentes del trámite de la ley de referendo, la primera, comprende desde la inscripción de las firmas hasta la certificación

⁶⁹ Congreso de la República, Gaceta N° 623 de 2008, 11 de septiembre de 2008.

del número de apoyos y, la segunda, comprende la entrega del balance de ingresos y gastos y que se certifica cuando el CNE haya “ejercido su competencia”⁷⁰.

Por esto, la Registraduría indicó que luego de la entrega por parte de los promotores del balance financiero, este fue remitido al CNE dada la advertencia de algunas irregularidades, para que adelantara la investigación correspondiente, y que por esto “no es posible expedir la certificación por usted solicitada acerca del cumplimiento de todos los requisitos de ley, en especial de los artículos 97 y 98 de la ley 134 de 1994, por parte de la campaña que busca modificar el inciso primero del artículo 197 de la CP., hasta tanto no concluya la actuación del Consejo Nacional Electoral en el ámbito de su competencia, esto es, ‘investigar y sancionar violaciones a las reglas sobre presentación de balances y cuentas consagradas en la ley 134 de 1994’”⁷¹.

El CNE tiene a su cargo sencillamente la definición de los topes y la investigación y sanción de las violaciones a los mismos, de forma independiente a las competencias asignadas a la Registraduría. Resulta preocupante que el CNE haya intencionalmente retrasado la decisión por más de un año, lo cual, hace a esta entidad, también responsable de la inconstitucionalidad de la ley 1354. Como bien lo señaló el CNE, la apertura de una investigación no incide en el trámite del proyecto de ley⁷² porque su función es sancionatoria respecto de los promotores, partidos políticos y movimientos, pero frente a la interpretación realizada por la Registraduría, el CNE ha obrado de forma negligente y ha dilatado sin justificación alguna el pronunciamiento para postergar así mismo la decisión de la Registraduría.

Hasta la fecha de presentación de esta intervención el Consejo Nacional Electoral incurrió en otra actuación dilatoria porque luego de un año de retardo en la adopción de la decisión, nombró tres conjuces para resolver el caso y quienes el 12 de noviembre de 2009 decidieron declarar la invalidez del proceso de convocatoria a referendo por la violación de los topes de financiación entre otras irregularidades. Esta decisión fue entregada por el CNE a la Corte Constitucional, y constituye prueba sobre la multiplicidad de vicios cometidos durante el trámite de la ley 1354.

⁷⁰ Registraduría Nacional, oficio DRN 461 del 19 de agosto de 2009.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Consejo Nacional Electoral, oficio CNE P. 098 del 14 de abril de 2009.

La Resolución 01 de 2009 contiene esta decisión y básicamente declaró la existencia de tres faltas cometidas en el proceso de convocatoria para la recolección de firmas de la propuesta del referendo reeleccionista:

“la primera de ellas relacionada con la violación de los topes individuales máximos de las contribuciones que pueden recibirse para financiar un proceso de recolección de firmas; la segunda, con la omisión de gastos en el balance presentado; y, la tercera, por omitir contribuciones que fueron registradas como un crédito en el balance presentado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil con ocasión del proceso de recolección de firmas. Cada una de ellas debe analizarse por separado a efectos de identificar sus potenciales responsables”⁷³.

Como consecuencia de la identificación de estas faltas, el CNE mediante la Sala de Conjueces decidió formular cargos por infringir la ley electoral contra los promotores del referendo, pero además, declaró la invalidez de la etapa de inscripción del referendo ante la Registraduría:

“Declarar la etapa de ‘inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo’ que busca la convocatoria de un referendo constitucional para la reforma del inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política, surtida ante la organización electoral de que trata este proceso; no ajustada a las condiciones de plenas garantías a que se refiere el numeral 6 del artículo 265 de la Constitución Política, por la violación de los topes de financiación del proceso de recolección de firmas, según se establece en la resolución 067 de 2008, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y como consecuencia de ello, dejarla sin validez alguna”⁷⁴.

El fallo del los conjueces sintetiza sencillamente las distintas irregularidades que se encuentran ampliamente documentadas en el expediente del referendo y que hemos señalado con detalle en este apartado. Por tanto, independientemente, del resultado individual de la formulación de cargos realizada por el CNE, lo cierto es que las irregularidades están demostradas y afectan la constitucionalidad de la ley 1354 de 2009.

Cabe anotar, sin embargo, que dentro de las irregularidades detectadas por el CNE en el proceso de financiación de la recolección de firmas para el referendo reeleccionista, los conjueces detectaron conductas sancionadas por la ley penal como falsedad en documento público y privado, fraude procesal, falsedad en testimonio, entre otras, por lo cual la H. Corte

⁷³ Sala de Conjueces del Consejo Nacional Electoral, Resolución 01 del 12 de noviembre de 2009 pp 89 (f 92).

⁷⁴ *Ibíd*, pp 93 (f 96).

Constitucional debe dar traslado a la Fiscalía General de la Nación para que investigue los hechos y sancione a los responsables de estas conductas.

En su conjunto, esto es parte de la situación que llevo a configurarse la inconstitucionalidad de la ley 1354 que debe declarar la Corte Constitucional.

11. El 9 de septiembre de 2009, el vocero del referendo y su contador, informaron al CNE el retiro del balance de financiación de la recolección de firmas para realizar algunas correcciones. Aun no se conoce la respuesta del CNE.

Dadas las manifiestas irregularidades en la financiación de la recolección de firmas para inscribir ante la Registraduría la iniciativa ciudadana, como último recurso, el vocero del referendo intentó retirar el informe conocido por el CNE, lo cual, es una evidencia más de la deliberada actitud de los promotores de pasar por alto las disposiciones constitucionales y legales que regulan la aprobación de una iniciativa ciudadana. De todas formas, el vicio de procedimiento por la falta de la certificación del aspecto financiero y por el incumplimiento del requisito señalado en el artículo 30 de la ley 134 de 2009, al no entregar las certificaciones junto con el proyecto de ley al momento de radicarlo ante las cámaras del Congreso, ya está consumado y no puede ser avalado constitucionalmente.

12. La Registraduría ha sintetizado el trámite de su competencia como sigue⁷⁵:

Total firmas válidas para constitución de comité promotor	238.224
Vocero	Luis Guillermo Giraldo Hurtado
Miembros del comité promotor	Luis Guillermo Giraldo Hurtado Cecilia Paz de Mosqueraera Doris Ángel Villegas Myriam Donato de Montoya Gustavo Dajer Chadid Juan David Ángel Botero Alvaro Velásquez Cock

⁷⁵ http://www.registraduria.gov.co/Informacion/ref_intro.htm, consultada el 6 de octubre de 2009.

	Hediel Saavedra Salcedo David Salazar Ochoa
Fecha de radicación de firmas para solicitud del referendo	11 de agosto de 2008
Fecha de entrega a la Registraduría del balance de ingresos y gastos por parte del comité promotor	2 de septiembre de 2008
Total ingresos y gastos reportados en el balance	\$ 2.046.328.135,81
Fecha de remisión del balance de ingresos y gastos por parte de la RNEC al CNE	3 de septiembre de 2008. En la remisión el Registrador Nacional advierte que “se pueden vislumbrar algunas infracciones al artículo 2º en concordancia con el artículo 1º de la Resolución No 67 del 30 de enero de 2008 expedida por ese Consejo”.
Fecha de certificación según la cual las firmas válidas superaron el 5% del censo electoral	10 de septiembre de 2008
Total de firmas válidas	3.909.825
Resolución del CNE sobre el estudio del balance de ingresos y gastos	Pendiente
Fecha de la certificación según la cual se cumplieron los requisitos constitucionales y legales en el proceso de recolección de firmas	Pendiente

En síntesis de lo expuesto sobre el trámite de la iniciativa popular, a cargo del vocero y el comité promotor del referendo, se llega a la conclusión de que la ley 1354 es inconstitucional por vicios de procedimiento porque no existe la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la financiación del referendo, ni fue presentada junto con el proyecto de ley ante el Congreso cuando se radicó la iniciativa, en contravía con lo dispuesto por los artículos 24 y 30 de la ley 134 de 1994 que según la Corte Constitucional son parámetro de revisión constitucional de una ley de referendo.

Luego de un año⁷⁶ de la solicitud formal por parte del Registrador Nacional para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) investigara las cuentas de financiación para el referendo, en especial, para determinar si habían sido sobrepasados los topes previstos en la ley para la financiación del referendo, se ha decidido por los conjuces que el trámite de convocatoria es inválido. Recientemente, como se dijo, se designó una terna de conjuces para que tomaran la decisión sobre las investigaciones de la financiación de la recolección de firmas para el referendo reeleccionista y a partir de este trámite se llegó a la conclusión de invalidar el procedimiento de convocatoria para la presentación de la iniciativa de la segunda reelección.

Algunos medios de comunicación han advertido sobre la dilación injustificada de la decisión por parte del CNE que en promedio, decide un asunto en dos semanas luego de radicarse la ponencia sobre la decisión de un caso. Sin embargo, inicialmente después de más de tres meses de la radicación de la ponencia del Magistrado Vives no se tomó la decisión⁷⁷ y se optó por la elección de conjuces, que se tomaron igualmente su periodo para adoptar la decisión final que está siendo revisada a su vez nuevamente por la plenaria del CNE.

La extralimitación en la financiación de la campaña reeleccionista, es un hecho cierto y aceptado por Luis Guillermo Giraldo, el promotor del referendo, quién admitió haber gastado 2.046 millones de pesos mientras que la ley le autoriza solamente un gasto por 334 millones de pesos⁷⁸ y un aporte individual del 1%⁷⁹.

⁷⁶<http://www.semana.com/noticias-politica/cumpleanos-dudas-sobre-financiacion-del-referendo/128201.aspx>

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ ARTÍCULO PRIMERO: Fíjese el monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana del orden nacional ... 4.- MECANISMOS DEL ORDEN NACIONAL: Hasta la suma de TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$334.974.388). RESOLUCIÓN No. 0067 DE 2008 Del Consejo Nacional Electoral

⁷⁹ ARTÍCULO SEGUNDO: Establézcase que las cuantías máximas para promover la recolección de firmas, que pueden invertir las personas naturales o jurídicas de derecho privado, de que trata el artículo 97 de la ley 134 de 1994, en los mecanismos de participación ciudadana que se adelanten en

Sin embargo, según listado entregado al Consejo Nacional Electoral por parte de Giraldo varios financiadores sobrepasaron el 1% y de acuerdo con los medios de comunicación, ellos fueron beneficiados de la contratación estatal durante todo el periodo del gobierno Uribe⁸⁰. En este listado publicado en los medios masivos de comunicación se observa que más del 80% de los aportes individuales superaron el tope permitido en la ley⁸¹. Algunos congresistas como William Vélez, quien avaló la conciliación, también es ampliamente conocido por haber recibido desde la primera reelección una gran participación en la contratación estatal.

Otra irregularidad en el campo de la financiación, surge de la afirmación de Giraldo sobre que 1.907 millones de los gastados en la recolección de firmas fueron obtenidos a través de un préstamo a la organización *Colombia primero*, cuando en realidad sus integrantes son los promotores del referendo.

La violación de los topes de financiación constituye un vicio de procedimiento de aquellos susceptibles de generar una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional porque el trámite de la ley del referendo para la segunda reelección del Presidente Uribe, debía respetar los requisitos legales para su expedición tanto en relación con el proceso legislativo como en el trámite electoral para convocar al referendo constitucional. En consecuencia se solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de la ley 1354 por la violación del trámite en la convocatoria de la ley de referendo.

3.2 Vicios de competencia por sustitución de la Constitución Política

Para determinar la presencia de un vicio de competencia en un texto normativo, debe tenerse en cuenta por una parte, (i) cuál es la definición de dicho vicio y por otra, (ii) cuales son los requisitos necesarios para demostrar su existencia y lograr en consecuencia, la declaración de inexecutable de una norma.

Sobre el primer tema, a propósito del control constitucional sobre una ley de referendo la Corte definió el alcance de los vicios de competencia por sustitución de la Constitución Política, a partir de la revisión de los diferentes precedentes jurisprudenciales y llegando a las siguientes reglas de interpretación, que por su importancia se citan *in extenso*:

- a. “Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

el año 2008, no podrán superar el uno por ciento (1%) de los montos establecidos en el artículo primero de esta resolución. RESOLUCIÓN No. 0067 DE 2008 Del Consejo Nacional Electoral.

⁸⁰<http://www.semana.com/noticias-politica/financiadores-del-referendo-busca-reeleccion/118353.aspx>

⁸¹ Ibíd

- b. Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.
- c. Que 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.
- d. Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.
- e. Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.
- f. Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución”⁸².

En este sentido, en virtud de los límites y controles dispuestos por la Constitución Política para el ejercicio del poder de reforma, el Congreso tiene límites de competencia durante el trámite legislativo ya que a propósito de una iniciativa de reforma no puede aprobarse una sustitución total o parcial de la carta política. El único poder con facultad para sustituir la Constitución Política es el poder constituyente pero este tema, por lógica, no fue regulado en la norma superior.

La Corte Constitucional ha diferenciado los términos reforma y sustitución y ha señalado que en la carta política solamente se reguló el poder de reforma: “el título XIII habla de la “reforma” de la Constitución de 1991, pero en ningún caso de su eliminación o sustitución por otra Constitución distinta, lo cual solo puede ser obra del constituyente originario”⁸³. Además, este poder de reforma ejercido a través de las figuras del acto legislativo, la asamblea constituyente y el referendo, es un poder constituido sujeto a *límites y controles*⁸⁴, tanto de competencia como de procedimiento.

Los *límites* de competencia se refieren a la prohibición de derogar, subvertir o sustituir la Constitución Política porque la única modificación autorizada al poder constituido es la reforma. Los *límites* de procedimiento, vistos en el capítulo anterior, son aquellos requisitos constitucionales y legales para la aprobación de la reforma y que se deben observar desde el momento en que surge la iniciativa hasta cuando es incorporada finalmente en la carta política. Por su parte, los *controles* se llevan a cabo a través de las diferentes ramas del poder público y la ciudadanía. En un referendo por ej., de iniciativa popular intervienen la Registraduría Nacional, el

⁸² Corte Constitucional, C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E reiterando los precedentes de las sentencias C- 551 de 2003, C-1200 de 2003, C-970 y C-971 de 2004.

⁸³ Corte Constitucional C -551 de 2003. M.P Eduardo Montealegre L.

⁸⁴ Ver Corte Constitucional C -551 de 2003. M.P Eduardo Montealegre L.

Consejo Nacional Electoral, el Congreso de la República, el Presidente, la Corte Constitucional y la ciudadanía.

En consecuencia, cualquier mecanismo de reforma constitucional debe respetar los límites y controles establecidos por la Constitución Política, para evitar los vicios de competencia y procedimiento susceptibles de generar una declaración de inexequibilidad de la norma.

Concretamente, la sustitución de la Constitución ha sido definida por la Corte Constitucional como un fenómeno jurídico “consistente en que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución es sustituido, o sea, remplazado por otro opuesto o integralmente diferente”⁸⁵. Entre los principales elementos que han sido señalados por la Corte como aquellos que definen la Constitución Política, están el principio del Estado Social y Democrático de Derecho, la dignidad humana, la separación de poderes y el principio de igualdad⁸⁶.

En segundo lugar, tenemos que para demostrar un cargo por sustitución de la Constitución Política, por el reemplazo de alguno de esos elementos esenciales, es necesario cumplir determinados requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional. No obstante, antes de identificar dichos requisitos es preciso señalar que la sustitución de la carta política puede ser total o parcial:

“La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente”⁸⁷.

En ese sentido, no es necesario demostrar la sustitución total del régimen constitucional sino que dependiendo de la norma acusada, podrá existir una sustitución parcial que amerite la declaración de inconstitucionalidad de la disposición.

Entre los requisitos planteados por la Corte Constitucional para justificar un cargo de inconstitucionalidad por vicio de competencia por sustitución total o parcial de la carta política, tenemos los siguientes:

- Describir los elementos definitorios de la Constitución Política que han sido sustituidos por la reforma constitucional.

⁸⁵ Corte Constitucional, C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E

⁸⁶ Ver Corte Constitucional C-1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E

⁸⁷ Corte Constitucional C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E.

- Examinar el alcance de la reforma en relación con los elementos definitorios de la Constitución Política
- Verificar si la reforma “reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente”⁸⁸ y determinar si se ha incurrido en un vicio de competencia⁸⁹.

Según la Corte la premisa mayor del juicio de sustitución no es una norma específica “sino toda la Constitución entendida a la luz de los elementos esenciales que definen su identidad”⁹⁰, a partir de la cual, en ejercicio del control constitucional, la Corte aplica un *método* del juicio de sustitución para determinar si la reforma incorpora un elemento esencial nuevo, si reemplaza uno anterior y si ambos son incompatibles⁹¹.

La definición de esa premisa mayor requiere a su vez una serie de pasos, tales como:

- Identificar el elemento definitorio reemplazado
- Reconstruir normativamente la presencia de dicho elemento en la carta política.
- “[M]ostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada”⁹².

Una vez haya sido identificada la premisa mayor, habrá que seguir los siguientes pasos:

- Verificar que dicho elemento no se reduzca a un artículo constitucional
- Evaluar si la defensa de ese elemento no genera cláusulas pétreas en la C.P.
- Definir si dicho elemento fue reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente.
- Determinar si el nuevo elemento es incompatible con “los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior”⁹³.

Luego de la aplicación del *método* del juicio de sustitución, la Corte debe observar el *resultado* y determinar si la reforma no se puede armonizar con el resto del

⁸⁸ Corte Constitucional C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E., citando las sentencias C-970 y C-971 de 2004.

⁸⁹ Estos parámetros fueron sintetizados de la sentencia C-1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E. Ver también C- 970 de 2004 MP Rodrigo Escobar Gil. punto 4 de la parte considerativa.

⁹⁰ Corte Constitucional C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*

⁹³ *Ibíd.*

diseño constitucional⁹⁴ para concluir si existe o no un vicio de inconstitucionalidad por sustitución constitucional y la consecuente declaración de inexequibilidad.

Para demostrar los siguientes vicios de sustitución constitucional, a continuación en cada cargo (i) se identificará y reconstruirá normativamente el elemento definitorio de la Constitución Política, (ii) se indicará el alcance de la reforma propuesta en relación con el elemento definitorio y finalmente, (iii) se mostrará porqué la segunda reelección reemplazaría el elemento definitorio por lo cual se incurre en un vicio de competencia al ser incompatible con la identidad de la Constitución anterior.

3.2.1 La segunda reelección sustituye la constitución porque contiene una reforma constitucional en beneficio personal e ilimitado del actual presidente, contrariando los fines esenciales del Estado Social y Democrático de derecho y transformando el sistema político presidencial en un sistema autoritario, totalitario y excluyente políticamente.

Siguiendo la estructura planteada anteriormente, para dar cumplimiento a las pautas jurisprudenciales que establecen los requisitos de un cargo de inconstitucionalidad por vicios de competencia, a continuación desarrollamos los tres elementos explicados, para dar cuenta de los (i) fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho y las características de régimen presidencial, (ii) el carácter personalista de la reforma propuesta en la ley 1354 y la indeterminación del periodo presidencial, en contra de los referidos fines democráticos y (iii) en promoción de un régimen totalitario, autoritario y excluyente.

- *Identificación y reconstrucción normativa del elemento definitorio del Estado Social y Democrático de Derecho y el sistema presidencial.*

Uno de los elementos aceptados por la Corte Constitucional como definitorio de la Constitución Política de 1991 es el Estado Social y Democrático de Derecho, (ESD), caracterizado a su vez por tener dentro de sus finalidades básicas el respeto de la dignidad humana, la garantía de la igualdad material, la especial protección a las personas en situación de vulnerabilidad, el ejercicio de la solidaridad humana y la defensa de la democracia.

En la histórica sentencia T - 406 de 1992 en la cual se desarrolló el concepto del Estado Social y Democrático de Derecho (ESD), como la complementariedad entre el Estado de Bienestar y el Estado Constitucional Democrático, que transformó la manera de comprender el derecho, entendiéndolo desde la perspectiva de la justicia material y las consecuencias que esto tiene para el juez constitucional:

⁹⁴ *Ibíd.*

“una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: **pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos**. Estas características adquieren una relevancia especial en el campo del derecho constitucional, debido a la generalidad de sus textos y a la consagración que allí se hace de los principios básicos de la organización política. De aquí la enorme importancia que adquiere el juez constitucional en el Estado social de derecho”⁹⁵ (subraya original).

En esta sentencia, el ESD es definido desde sus caracteres esenciales en una concepción ontológica y comprometida con la defensa de los contenidos jurídicos materiales. De una parte, se establece una relación interdependiente entre la parte orgánica y dogmática de la carta política de manera que la primera no tiene sentido sin la aplicación de la segunda: “No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”⁹⁶.

De otra, se destaca como elemento adicional de la cláusula del ESD la diferencia entre valores y principios constitucionales entendiendo lo siguiente: “los valores son **normas que establecen fines** dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador; los principios son **normas que establecen un deber ser específico** del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial”⁹⁷. Entre los valores estarían los de “convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución” y entre los principios los de “el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general (artículo 1); la soberanía popular y la supremacía de la Constitución (artículo 2)”⁹⁸.

El ESD se caracteriza también por la importancia del control judicial ejercido por el juez constitucional “para evitar un desbordamiento de poder y para lograr una adaptación del derecho a la realidad social”⁹⁹, porque es quien, en el marco de una democracia constitucional, se convierte en garante de los derechos y deberes y controla el abuso de poder de las autoridades, porque tiene la “visión institucional del interés general”¹⁰⁰ para contrarrestar el uso personalista del poder, entre otras funciones. Otro elemento esencial del ESD es la eficacia de los derechos

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita B.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

fundamentales, encomendada a todas las autoridades pero especialmente al juez constitucional.

Cabe destacar en esta reconstrucción normativa que entre los derechos políticos reconocidos por diferentes instrumentos internacionales está el derecho a elecciones periódicas auténticas (art. 23 b CADH), lo cual, ha sido desconocido por la ley 1354 que no ofrece garantías sobre la estabilidad del periodo del actual presidente Uribe.

En relación con el régimen político, el ESD acogido por la Constitución Política de 1991, estableció el sistema presidencial, (art. 188 y ss); sistema que de una parte, debe respetar las características de la forma de Estado elegida, y de otra, cuenta con unos elementos definitorios claros para diferenciarlo de otras formas de regímenes políticos.

Además del marco general del ESD, el sistema presidencial tiene unos elementos específicos que le hacen ser ese sistema político y no otro. Aquí se plantea que la aprobación de una segunda reelección sustituye el sistema político presidencial por uno de corte autoritario, totalitario y excluyente políticamente, esto a su vez, reemplazaría los principales elementos de la clausula del ESD y por ende se presenta una sustitución constitucional, ilegítima por demás, de la carta política de 1991.

Según los estudios existen dos formas de sistemas políticos, los presidenciales y parlamentarios. El primero, se define en primer lugar por “la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado”¹⁰¹, que es una condición necesaria pero no suficiente, ya que hay presidencialismos de fachada¹⁰². En segundo término se define porque el presidente no puede ser destituido por el voto parlamentario y “es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete”¹⁰³, y en tercer lugar, porque es el presidente quien dirige el ejecutivo¹⁰⁴. En síntesis un sistema político presidencial lo es cuando el jefe de Estado “a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa”¹⁰⁵.

Así mismo, la teoría ha definido el sistema presidencial por dos características principales, una la “legitimidad democrática dual” porque el Presidente y el

¹⁰¹ Sartori Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económico, 1994 pp 97.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid, pp 98

¹⁰⁴ Ibid, pp 99

¹⁰⁵ Ibid.

Congreso son elegidos por voto popular¹⁰⁶ y otra, la “rigidez del sistema presidencial” porque el Presidente y el Congreso son elegidos por un periodo fijo.¹⁰⁷

En síntesis, los elementos distintivos del sistema presidencialista serían la clara separación del ejecutivo y del legislativo, la elección popular directa del Presidente, el periodo fijo, la inamovilidad política del Presidente durante su periodo de gobierno, la no disolución del parlamento por parte del Presidente y la escasa disciplina partidaria¹⁰⁸.

El régimen presidencial ha sido calificado por estas condiciones como débil porque la separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo puede generar polarizaciones entre el partido del presidente y el partido mayoritario en el Congreso que al no converger, mantienen una contradicción que lleva a la ingobernabilidad. También es un sistema débil porque el presidente electo “gana todo” y el candidato perdedor no es elegido, como sucede en el parlamentarismo, como el líder de la oposición¹⁰⁹.

Además, el sistema de división de poderes, característico del régimen presidencial es observado por algunos como la causa de la inestabilidad del gobierno bien sea por alguno de dos extremos: abuso o falta de poder¹¹⁰.

En síntesis, como surge de la cláusula del ESD, las instituciones de la carta política dependen de la aplicación de la parte dogmática. En este sentido, el régimen presidencial debe comprenderse en relación con los valores, principios y derechos previstos en la Constitución Política dadas las finalidades estatales que propenden por el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo etc (art. 2).

Toda institución entonces, debe interpretarse en función de los contenidos dogmáticos de la Constitución Política, o como lo suele presentar la Corte Constitucional, la carta política debe ser interpretada de forma sistemática e integral.

¹⁰⁶ Linz Juan y Valenzuela Arturo, Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparadas, alianza editorial 1997, pp 32

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Fernández Mario/ Nohlen Dieter. Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 1991, pp 41

¹⁰⁹ Linz Juan y Valenzuela Arturo, Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparadas, alianza editorial 1997, pp 43.

¹¹⁰ Sartori, op cit 1994 pp 110

Conforme con los supuestos del ESD, un régimen presidencial debe ejercerse con respeto por los postulados fundamentales de la forma de Estado y sin perder las características propias que le hacen ese y no otro régimen político.

En relación con el debate sobre las bondades de la reelección presidencial debe anotarse que en general hay una tendencia a que sea aprobada al menos la reelección inmediata, no obstante, estos debates teóricos no han tenido como premisa, la modificación constitucional en el ejercicio de la presidencia para beneficio propio y, aún así, concluyen que cuando el temor hacia la figura de la reelección es la dictadura, “entonces no hay discusión, porque esto por sí mismo, es una razón suficiente para negar la reelección”¹¹¹.

- *Identificación del alcance de la segunda reelección frente a la cláusula del ESD y el sistema presidencial*

Luego de promoverse, a través del acto legislativo 2 de 2004, la reelección presidencial, con el claro objetivo de beneficiar al Presidente Uribe, el inciso primero del artículo 197 de la C.P, quedó como sigue:

“nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”

Y el párrafo transitorio del mismo artículo estableció:

“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”

Con esta regulación se aseguraba que el entonces Presidente de la República, se postulara nuevamente para las elecciones del periodo inmediatamente siguiente, como efectivamente sucedió. No obstante las claras finalidades de esta reforma constitucional, en general, la norma facultaba a los demás expresidentes de la República para que se presentaran de nuevo a la reelección presidencial. Este aspecto fue fundamental para que la Corte Constitucional en esa oportunidad declarara que se trataba de una reforma general y abstracta y por ende que “el poder de reforma constitucional no [había] excedi[do] su competencia al permitir la reelección presidencial, incluida la del presidente en ejercicio y los expresidentes”¹¹².

La ley 1354 de 2009 por la cual se convoca al referendo constitucional, tiene como clara finalidad política, la aprobación de la reforma constitucional que permita la

¹¹¹ Sartori, op cit 1994 pp 191

¹¹² Corte Constitucional, sentencia C- 1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E., y otros.

segunda reelección del Presidente Uribe. El texto aprobado en la nueva ley de referendo, propone el cambio del inciso primero del artículo 197 de la C.P., por el siguiente texto:

“Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro periodo”.

Esta regulación además de contrariar el precedente constitucional que autorizó la reelección presidencial por una sola vez en la sentencia C - 1040 de 2005, beneficia exclusivamente al Presidente Uribe porque es el único que cumple la condición de haber sido elegido para la presidencia por dos períodos constitucionales. De manera que claramente, la ley del referendo propone una reforma constitucional con nombre propio, lo cual, contraría la forma de Estado planteada por la Carta Política de 1991 que establece como fines esenciales el bien común y no el particular. En este sentido, la propuesta de reforma constitucional no resulta general y abstracta para superar el control constitucional.

Además, la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la discusión de los efectos del párrafo transitorio del acto legislativo 2 de 2004 que reformó el art., 197 de la carta política, porque de continuar vigente, inhabilitaría al Presidente Uribe para postularse de nuevo para la presidencia porque el párrafo autoriza la reelección solamente para un periodo más. La propuesta de referendo entonces, carecería de efecto útil por contradecir el contenido del párrafo y porque no habría nadie a quien aplicarla, prueba más del beneficio personal de la ley 1354. Si se considera que dicho párrafo ha perdido vigencia, la propuesta de referendo constituiría un vicio de competencia por sustituir las finalidades del Estado Social y Democrático previstas en la carta política de 1991, ya que pretendería una reforma constitucional en beneficio personal del Presidente Uribe y no para el cumplimiento de los principios democráticos y, en general, las finalidades estatales.

Un elemento adicional surge del debate realizado en la Cámara de Representantes durante el trámite del proyecto. En esta instancia se advirtió que una segunda reelección inmediata generaba un vicio de competencia porque constituía una sustitución constitucional dado el balance de pesos y contrapesos de la democracia. Por este motivo, el texto propuesto, que era el mismo firmado por la ciudadanía, establecía:

“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”

Y respecto a la forma como quedaría el artículo 197, en el informe de ponencia para el primer debate, el representante a la Cámara David Luna planteó que la

modificación propuesta se refería al ejercicio de un tercer periodo no consecutivo para evitar ese vicio de inconstitucionalidad¹¹³. En este sentido, el artículo 197 según la interpretación del Representante, quedaría autorizando una segunda reelección no consecutiva y se mantendría el parágrafo que consagra la reelección inmediata, por tanto, no habría contradicción en las disposiciones. Sin embargo, esta no fue la propuesta aprobada por el Senado como se verá en el siguiente cargo.

Una prueba más del carácter personal de la ley 1354 está dada en que varios de los impedimentos, presentados durante el trámite de la conciliación, además de aludir a la denuncia penal por el delito de prevaricato contra los congresistas, incluían como argumento explícito la relación que tenía cada uno con el Presidente de la República, de manera que de no ser éste el único y directo beneficiado con la ley 1354 no habría motivo alguno para que varios congresistas se refirieran a Uribe.

- *La segunda reelección presidencial reemplaza las finalidades del ESD y el sistema político presidencial.*

Dado el anterior marco jurídico y teórico, se observa que se ha producido una sustitución constitucional ilegítima de la cláusula del EDS y del sistema presidencial y, que genera un vicio de competencia en la ley 1354 y por tanto debe declararse la inconstitucionalidad de esta ley por parte de la Corte Constitucional.

Los efectos personalistas e individuales de la segunda reelección son contrarios al alcance de la clausula del Estado Social y Democrático de derecho, (ESD) y transforman además el sistema político presidencial contemplado en la carta política en un sistema autoritario, totalitario y excluyente políticamente.

La prolongación de la reelección por segunda vez consecutiva a través de la ley 1354 resulta autoritaria porque su aprobación durante el ejercicio presidencial de quien resulta beneficiado exclusivamente con la norma, contraría la estructura del Estado Social y Democrático de derecho que se caracteriza por tener unas finalidades de servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de derechos, la vigencia de un orden justo etc (art. 2 de la C.P), y no autoriza la puesta en marcha de la mayoría de la institucionalidad, con el gasto público que esto implica, para producir una norma para el beneficio exclusivo e individual de una autoridad con nombre propio, esto es, no en beneficio de una persona común y corriente, sino de la autoridad con mayor poder estatal en un sistema como el nuestro de corte presidencial, mucho más cuando como en nuestro caso el presidente es jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa,

¹¹³ Gaceta del Congreso 718 de 2008. Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 138 de 2008 de la Cámara.

(art. 189 de la C.P)., es decir, cuando un sistema presidencial como el nuestro se caracteriza por una fuerte concentración de poder en cabeza del presidente.

Esta transformación en el funcionamiento de las instituciones para beneficiar a una persona, es totalitaria porque conlleva además la perpetuación en la presidencia del actual mandatario y como hemos visto una característica esencial del sistema presidencial es el establecimiento previo de periodos fijos y lo cierto es que del funcionamiento del Estado en los últimos siete años puede concluirse que no existen garantías democráticas para retornar a la alternancia en el poder, supuesto básico del régimen presidencial.

Este argumento tiene sustento en el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia C 1040 de 2005 sobre la limitación de la reelección solamente a un nuevo periodo y en el artículo 23.B de la Convención Americana de Derechos Humanos que protege el derecho político a las elecciones periódicas auténticas.

La Corte Constitucional había advertido ante la primera reelección en la sentencia C- 1040 de 2005 que el establecimiento de un periodo fijo **por una sola vez**, constituía una garantía suficiente para que en el siguiente periodo electoral se recuperara el equilibrio de las fuerzas políticas y de las instituciones democráticas, a partir de la *alternancia en el poder*:

“...como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República”¹¹⁴.

Sin embargo, como había sido igualmente advertido por las organizaciones defensoras de derechos humanos, la primera reelección era la antesala de la indebida perpetuación autoritaria y totalitaria del Presidente Uribe, que mediante el abuso del poder ha puesto, de forma ilegítima, en funcionamiento la generalidad del Estado para beneficio personal, envés del beneficio general.

Adicionalmente, tenemos que de acuerdo con el artículo 23.b de la Convención Americana de Derechos Humanos, todo/as lo/as ciudadano/as tenemos derecho a:

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C -1040 de 2005. M.P Manuel José Cepeda E.

“votar y ser elegidos en elecciones **periódicas auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (subraya nuestra).

De la propuesta para reformar la constitución con el fin de introducir la segunda reelección presidencial, esto es, el tercer periodo del Presidente Uribe Vélez, se observa que existe vulneración de la anterior norma interamericana por cuanto el periodo autentico no está garantizado en la ley 1354, de una parte, por la confusión del contenido de la propuesta de reforma en relación con el actual texto constitucional que quedaría vigente junto con la reforma, y de otra, porque dadas las condiciones del contexto actual las sucesivas reformas constitucionales para prorrogar el periodo presidencial ponen en entredicho el sistema presidencial y desconocen el precedente constitucional de haber avalado la reelección por una sola vez.

Los componentes de la República democrática, participativa y pluralista del Estado Social de Derecho han sido reemplazados por los elementos del autoritarismo y el totalitarismo. El régimen presidencial promovido por la segunda reelección genera la indefinición del periodo presidencial, no solo porque como hemos dicho en otro cargo, es incomprensible el alcance de la modificación del inciso 1 del artículo 197 frente al resto del contenido actual del texto, sino porque dada la concentración de poder es indeterminable el número de años que permanecerá el Presidente Uribe en su cargo quien seguirá en el mando sin posibilidad real de que algún organismos limite y controle sus facultades porque los integrantes de todos esos organismos han sido elegidos por el que llamaremos *partido único uribista*. Sin posibilidad de disenso, sin posibilidad de oposición pero mucho peor sin posibilidad de control no hay garantías para el funcionamiento del EDS cuyas autoridades se han volcado al ejercicio de funciones privadas y no públicas como lo ordena el artículo 2 de la Constitución Política de 1991.

La parálisis del Congreso de la República, de la Registraduría, del Consejo Nacional Electoral, del Gabinete Ministerial, los Ministerios, los órganos de control, las autoridades locales colegiadas e individuales, los partidos políticos durante dos años en función de la aprobación de la segunda reelección presidencial del Presidente Álvaro Uribe Vélez, resulta un uso indebido, ilegal y abusivo de las estructuras estatales que deberían haber trabajado en ese periodo para el bienestar general y el interés común, esto es, para cumplir las finalidades del Estado Social y Democrático del derecho. Incluso, organismos privados que deben cumplir una función social como los medios de comunicación, han dejado de lado su labor para volcarse a investigar e informar el tema de la reelección casi que de forma exclusiva.

Esta circunstancia fue advertida por ej., durante el debate legislativo de la ley 1354 de 2009 cuando se planteó que por causa de esta ley 55 proyectos de ley iban a ser archivados, por esto, en la hora 3:48:58 del debate del 16 de diciembre de 2008 el representante Morales dejó constancia de que por causa del proyecto de ley del referendo 55 proyectos de ley “vitales y fundamentales para el desarrollo de la Nación” iban a ser archivados e indicó que el legislativo se había convertido en el poder vegetativo, siguiendo obedientemente las ordenes del ejecutivo y perdiendo su autonomía.

El poder legislativo previsto por la carta política para cumplir las finalidades estatales (art. 2 y 122 de la C.P) debe actuar consultado la justicia y el bien común (art. 133 de la C.P), sin embargo, en la votación de la ley 1354 es evidente cómo actuaron contra los deberes propios de su investidura. A pesar de la denuncia penal presentada por el representante Navas Talero por el delito de prevaricato, ante la Corte Suprema y cuyo expediente fue solicitado como prueba por la H. Corte Constitucional el 1 de octubre de 2009, de las múltiples constancias dejadas por congresistas de ambas cámaras en el sentido de estar incurriendo en distintos vicios de inconstitucionalidad tanto de procedimiento como de competencia, de la evidente ausencia en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, los congresistas votaron el proyecto de ley en un acto deliberadamente delictivo.

Entre las prohibiciones explícitas previstas por la Constitución Política para el Congreso está aquella relacionada con el aplauso de los actos oficiales (art. 136.3 de la C.P), pero la aprobación de la ley 1354 de 2009 demuestra que a pesar de las injerencias indebidas del ejecutivo en el legislativo como se denunció por algunos congresistas en el trámite del proyecto de ley (ver por ej., el debate del 16 y 17 de diciembre de 2008), el Congreso avaló con decisión el interés gubernamental de perpetuarse en el poder. En ese sentido, obvió deliberadamente la cantidad de irregularidades cometidas en el trámite hasta el punto de comprometer su responsabilidad penal con la promesa del *partido único uribista* de haber logrado cooptar para el futuro inmediato el resto de instituciones, en especial, las judiciales, para garantizar la absolución del prevaricato.

Frente al sistema político, se observa que el legislativo lejos de desempeñar sus funciones con independencia del ejecutivo, cedió a las presiones del gobierno para aprobar la reelección presidencial a través de actos de corrupción demostrando con ello que al menos la rama ejecutiva y la legislativa han derogado de facto el estado de derecho.

El ejecutivo por su parte, además de abstenerse de someter a la generalidad de la instituciones públicas para el trámite de un proyecto de ley que beneficia exclusivamente al Presidente Uribe, debía, en concordancia con las funciones propias de su mandato, haber resguardado la constitución y en consecuencia hacer

uso de la facultad de objeción presidencial hasta que no se cumplieran los requisitos constitucionales y legales para aprobar la ley 1354 y, además, haber dejado luego, en cabeza del Presidente del Congreso, la facultad de sancionar la ley por el impedimento de firmar una ley para su provecho personal (art. 168 de la C.P).

El propósito del ejecutivo y del legislativo de aprobar la ley 1354 de 2009 para perpetuar al actual presidente en el poder se llevó a cabo a costa de sacrificar el sistema presidencial sujeto a controles y enmarcado en el Estado Social y Democrático de Derecho que atiende a finalidades muy diferentes a las del beneficio propio de los dirigentes.

A la par del desgaste institucional provocado por el funcionamiento privado del Estado, están los efectos de exclusión política de las reformas constitucionales de la reelección como la ley 1354, en las prácticas institucionales y por ende en la democracia. En este sentido, se prolonga la disfunción institucional porque las autoridades estatales siguen ejerciendo sus actividades en beneficio particular y no general. Un ejemplo representativo del debilitamiento democrático generado por la perpetuación en el poder del Presidente Uribe, esta dado en los partidos políticos que refleja de forma adecuada, el cierre de los espacios participativos y la desaparición del elemento pluralista del Estado Social y Democrático de derecho.

La ley 1354 además configura un régimen excluyente político porque la posibilidad real de participación y elección en cargos resulta exigua. Podría decirse a propósito que siendo un debate de discriminación política, en tanto criterio sospechoso de violación del derecho a la igualdad, le corresponde demostrar al Gobierno cómo el tercer periodo presidencial no va a afectar la participación política. En tanto, la ley 1354 no cuenta con garantías electorales y se da en un escenario de dominio nacional de los poderes nacionales y regionales y de debilitamiento de los únicos poderes de control que aún persisten como la Corte Suprema de Justicia, no existe ninguna garantía para que la propuesta contenida en la ley 1354 de 2009 evite la exclusión política.

La perpetuación en el poder ha dinamitado las bases de la representación política pluralista en los cargos y corporaciones públicas, y ha debilitado la cultura política del país, con las correspondientes consecuencias de esta situación para la democracia. Básicamente, tenemos un escenario de un dirigente único, con un partido de mayorías absolutas frente a la presencia no representativa de un partido de oposición, el control de los cargos públicos (altos o no) por la mayoría uribista, todos, rasgos propios de un sistema excluyente. Esto lo ampliaremos en el siguiente cargo, en la presentación sobre la situación del poder legislativo.

Con la ley 1354 y, en especial, el referendo que contiene, la existencia de las finalidades estatales y de la relación en el sistema político de los poderes ejecutivo y legislativo se torna formal y reducida porque solo algunos de esos rasgos quedarán en la Constitución Política y otros serán eliminados totalmente al plantear una forma de gobierno distinta a la presidencial, que tampoco se perfila como otro tipo legítimo de sistema político como el parlamentario por ej., sino que se identifica con los rasgos fundamentales de un sistema autoritario, totalitario y excluyente, sin limitación en el ejercicio de funciones y sin división de poderes.

La reelección presidencial ha generado la desinstitucionalización del ejercicio de las funciones estatales, en tanto, todo problema nacional, regional o local, antes que por las instituciones pasa por la decisión del Presidente. En sus Consejos Comunitarios, ha podido verificarse esta circunstancia. Desde los problemas económicos nacionales, el desempleo o la inseguridad, hasta la construcción de una carretera o el desabastecimiento del agua en una zona, es objeto de decisión del Presidente, quien prescindiendo de la función constitucional asignada a las autoridades, reemplaza el ejercicio de sus competencias. La prolongación del periodo presidencial propuesta a través de la ley 1354 de 2009 prorroga la desinstitucionalidad ejercida por el Presidente Uribe porque mediante la permanencia en el poder ha incidido de forma definitiva en la elección de las autoridades locales y nacionales y por ende ha generado las condiciones para lograr en cualquier momento el reemplazo en el ejercicio de las funciones de distintas autoridades sin menor contratiempo institucional.

Además, de acuerdo con los estudios, la reelección ha generado que el funcionamiento de las instituciones se haya alejado de los fines para los cuales fueron creadas y en la actualidad se haya pasado de “una dudosa cultura institucional de respeto a la legalidad... a una cultura de franco abuso de las formas jurídicas y de los principios institucionales en beneficio del proyecto político presidencial”¹¹⁵.

A partir de la sustitución de la cláusula del ESD que prevé la efectividad de derechos y la separación de poderes, y del sistema político presidencial por un régimen autoritario, totalitario y excluyente contenido en la reforma prevista por la ley 1354, quedaríamos sin un régimen constitucional, al menos, sin el régimen constitucional establecido en 1991 que es la razón de ser y el objeto de protección de las instituciones, entre ellas, de la Corte Constitucional por ser la carta política la norma de normas.

¹¹⁵ García Mauricio Caracterización del régimen político colombiano, en Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009 / codirectores Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009., pp 66.

En ese sentido, la segunda reelección presidencial reemplaza la cláusula del ESD y el régimen presidencial porque sustituye los postulados de la democracia, la participación y el pluralismo por un régimen autoritario, totalitario y excluyente y en ese sentido, se presenta una sustitución constitucional de aquellas que configuran vicios de competencia susceptibles de generar la inconstitucionalidad de la ley. Por esto, se solicita a la H. Corte Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de la ley 1354 por este cargo.

3.2.2 La propuesta del referendo de la ley 1354 de 2009 sustituye la constitución política porque conlleva el reemplazo del sistema de pesos y contrapesos y el principio de la separación de poderes previsto de la Constitución Política de 1991.

- *Identificación y reconstrucción normativa de la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos de la Constitución Política de 1991*

El principio de separación de poderes es otro de los elementos definitorios de la Constitución Política de 1991, identificados por la Corte Constitucional. De acuerdo con este principio se “mantiene como elemento definitorio, la identificación de las distintas funciones del Estado que, en el nivel supremo de su estructura, habrán de asignarse a órganos separados y autónomos”¹¹⁶ y así diferenciar las competencias de cada órgano estatal.

Las autoridades en el ESD tienen propósitos comunes tales como proteger a las personas, sus derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (art. 2 de la C.P), que desarrollan a partir de la delimitación detallada de sus funciones de forma separada pero colaborando armónicamente en su ejercicio (art. 113 y 122 de la C.P).

El principio de separación de poderes previsto en una democracia constitucional ha de ser entendido y aplicado de forma complementaria con la colaboración armónica de poderes y la existencia de un conjunto de controles recíprocos entre las diferentes autoridades, todo lo cual es comprendido en el concepto de sistema de frenos y contrapesos o *checks and balances*. Dada la importancia del concepto y de las implicaciones que tiene para el Estado Social de Derecho, citamos en extenso su definición:

“A diferencia del modelo absoluto y rígido de separación de poderes, la Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes... la idea de la

¹¹⁶ Corte Constitucional, C-971 de 2004. M.P Manuel José Cepeda E.

separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. Por virtud del primero, se impone, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional, como cuando la Constitución señala que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales o que la ley podrá atribuir excepcionalmente función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. (C.P. art. 116) Los controles recíprocos, por su parte, se encuentran consagrados en diversas disposiciones constitucionales, como aquellas que establecen y desarrollan la función de control político del Congreso sobre el gobierno y la administración, o las que regulan los órganos autónomos de control y vigilancia. En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias”¹¹⁷.

Este modelo constitucional aplicado a cada una de las ramas del poder se traduce según la Corte Constitucional¹¹⁸ en un sistema caracterizado por los siguientes elementos. En primer término, por un poder legislativo con la función general de aprobar las leyes de la República, pero controlada por distintos órganos a partir de la iniciativa legislativa reconocida a ciertas entidades y grupos de ciudadanos, de la revisión constitucional ejercida por la Corte Constitucional, el cumplimiento de determinados requisitos para tramitar y expedir las leyes previstos en la carta política, el poder del ejecutivo para objetar proyectos, etc. A su vez, el Congreso, por orden constitucional, debe ejercer control político sobre el gobierno y la administración (art. 114 de la C.P).

En segundo lugar, está el poder ejecutivo representado en el Presidente de la República, que es jefe de Estado, de gobierno y suprema autoridad administrativa (art. 115 de la C.P); ejerce sus facultades junto con integrantes del gabinete, esto es, los Ministros y Directores de los departamentos administrativos, de manera que sus actos requieren la suscripción de los miembros del gobierno del respectivo ramo. El poder ejecutivo es controlado por las distintas autoridades, entre otras,

¹¹⁷ Corte Constitucional, C-971 de 2004. M.P Manuel José Cepeda E.

¹¹⁸ *Ibíd.*

por la facultad de censura a los integrantes del gabinete por parte del Congreso, por la función de investigación del gobierno por la comisión de acusaciones de la cámara de representantes, (art. 178 de la C.P), y de juzgamiento por el Senado (art. 175 de la C.P), la competencia del Congreso de solicitar informes al gobierno (art. 135 de la C.P), el control constitucional ejercido sobre determinadas normas del ejecutivo por parte de la Corte Constitucional (art. 241 de la C.P) y de otras por el Consejo de Estado, la función de investigación penal de la Fiscalía sobre los altos funcionarios (art. 251 de la C.P) y de juzgamiento por la Corte Suprema de Justicia (art. 235 de la C.P), etc.

El poder judicial, por su parte, que tiene la capacidad para investigar y juzgar a los funcionarios públicos de las demás ramas del poder y que es el garante del cumplimiento de la ley y la Constitución Política, está también controlado por el Congreso que investiga a los integrantes de las Altas Cortes (art. 178 de la C.P), por la Fiscalía que investiga a algunos funcionarios con fuero constitucional (art. 251 de la C.P), por la forma de designación en sus cargos debido a la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo en la designación, y por los controles mutuos entre las diferentes jurisdicciones.

El conjunto de este sistema de frenos y contrapesos fue previsto por la Constitución Política de 1991 en un diseño institucional de alternancia en el poder de todas y cada una de las autoridades que hacen parte del sistema. Para mantener las características básicas de este modelo democrático, toda reforma debe abordar integralmente el diseño institucional y prever contrapartidas que equilibren los frenos y contrapesos frente a cualquier modificación. En tanto la ley 1354 altera sustancialmente el principio de alternancia en el poder del ejecutivo, tenía la obligación de equilibrar el sistema a partir de la eliminación de las facultades del ejecutivo para elegir y nominar a los funcionarios de las ramas del poder público que le controlan. Esto no fue previsto por la ley 1354 y por ende, resulta inconstitucional.

- *Alcance de la reforma de referendo constitucional para la segunda reelección frente al sistema de frenos y contrapesos y el principio de separación de poderes.*

El texto tramitado en el Congreso sufrió una serie de transformaciones que conllevaron además de la violación de los principios constitucionales de identidad y consecutividad del proceso legislativo, la generación de un vicio de competencia porque el alcance de la ley aprobada representa la sustitución de la Carta Política al eliminar el sistema actual de pesos y contrapesos y las características del régimen presidencial. Así, el texto radicado en la Cámara decía:

El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”¹¹⁹.

Sin embargo, progresivamente el proyecto tuvo modificaciones que transformaron radicalmente el alcance de la reforma constitucional.

La propuesta inicial debatida en la Cámara de Representantes se refería a la posibilidad de una segunda reelección no inmediata, esto es, la posibilidad de reelección del Presidente Uribe para el año 2014. Así se debatió y aprobó durante el trámite de la Cámara:

“Deben anotarse dos hechos fundamentales sobre el objetivo del proyecto de ley aquí estudiado: En primer lugar, que la iniciativa autoriza a una misma persona para ejercer la Presidencia de la República hasta por tres períodos, siendo los dos primeros consecutivos y el tercero no consecutivo. A la luz de esta disposición, el actual Jefe de Estado, doctor Álvaro Uribe Vélez, podría ejercer un tercer período a partir de 2014 y no de 2010, como se ha sostenido reiteradamente”¹²⁰. (subraya original)

El alcance del proyecto de ley se debía a la advertencia sobre el vicio de inconstitucionalidad que se daría si se aprobaba la segunda reelección inmediata, en el sentido de sustituir la Constitución Política por el desequilibrio generado en el sistema de pesos y contrapesos de un régimen democrático. Esta postura pretendía además respetar el texto firmado por la ciudadanía porque se consideró que el Congreso no tenía facultad para introducir modificaciones a un proyecto de ley cuando se trata de una iniciativa popular¹²¹.

Posteriormente, los Uribistas advirtieron que el texto firmado por la ciudadanía imposibilitaba la segunda reelección de Uribe porque el ejercicio de la segunda presidencia terminaría en el año 2010 y por tanto cambiaron la palabra “ejercido” por “elegido”. Así mismo, a propósito del debate sobre el efecto del párrafo transitorio del Acto Legislativo 2 de 2004 sobre la reelección inmediata por una sola vez, también establecieron la autorización para ser elegido por tres oportunidades:

“Artículo 1. El inciso primero y el párrafo transitorio del artículo 197 de la Constitución quedarán así:

Inciso primero: Quien haya sido elegido para ejercer la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, sólo podrá ser elegido para un nuevo periodo.

¹¹⁹ Gacetas del Congreso 623 de 2008 y 718 de 2008.

¹²⁰ Gaceta del Congreso 718 de 2008.

¹²¹ *Ibíd.*

Parágrafo transitorio: Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de tres períodos”¹²².

Sin embargo, el texto aprobado por la Cámara de Representantes fue el que contemplaba la segunda reelección no inmediata¹²³. De manera que el texto tramitado en la Cámara de Representantes se refería a la posibilidad de reformar la Carta Política para permitir la segunda reelección no inmediata, tal como lo firmó la ciudadanía.

En el trámite del Senado la propuesta sufrió una transformación radical. Luego de dos ponencias para el archivo del proyecto que fueron negadas, los senadores Uribistas cambiaron el texto para permitir la segunda reelección inmediata:

“Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”¹²⁴.

En esta propuesta se planteó como requisito haber sido *elegido* y no haber *ejercido* como planteaba el texto firmado por la ciudadanía y tramitado en la Cámara de Representantes. Sin embargo, no se planteó nada en relación con el parágrafo transitorio incorporado en el artículo 197 de la carta política por el Acto Legislativo 2 de 2004.

Finalmente, el proyecto aprobado por la comisión de conciliación, sancionó un texto semejante autorizando *únicamente* otro periodo presidencial:

“Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”¹²⁵.

Tal como fue establecido por la Corte Constitucional, en la sentencia C - 1040 de 2005, la reelección podía aprobarse por una sola vez sin que ello representara la sustitución de la Constitución pero no podrían intentarse nuevas reformas constitucionales con ese mismo fin: “Para la Corte permitir la reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente

¹²² Gaceta del Congreso 721 de 2008

¹²³ Ver Gacetas del Congreso 886 de 2008, 915 de 2008 y 1 de 2009.

¹²⁴ Gaceta del Congreso 193 de 2009.

¹²⁵ Gaceta del Congreso 739 de 2009.

diferente”¹²⁶. Sin embargo, el Senado de la República obvió este precedente constitucional y avaló la reelección para el año 2010.

- *La sustitución constitucional por el reemplazo de elemento definitorio de la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos por la concentración de poder.*

La transformación aprobada en el Senado constituye entonces un vicio de competencia porque de la definición de los términos para aprobar la reelección presidencial depende la balanza de pesos y contrapesos prevista por la Constitución Política. La continuidad del presidente en el ejercicio de su cargo permite en el régimen establecido, que incida en la integración de las ramas judicial y legislativa del poder público que teóricamente deberían controlar al poder ejecutivo.

Así, en tanto el Presidente tiene facultades para presentar ternas para la elección de los magistrado/as de la Corte Constitucional (art. 239 de la C.P), del Fiscal General de la Nación (art. 249 de la C.P), para la elección de lo/as magistrado/as de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (art. 254 de la C.P), así como para presentar un/a candidato/a para la Procuraduría General (art. 276 de la C.P), para la Defensoría del Pueblo (art. 281 de la C.P) y para designar dos integrantes de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión y elegir cinco integrantes de la junta directiva del Banco de la República (art. 372 de la C.P), la correlación de poderes luego de ocho años con la posibilidad de cuatro años adicionales, quedará configurada necesariamente a favor del gobierno actual sin posibilidad de ejercer de forma efectiva el sistema de pesos y contrapesos característicos de un régimen democrático.

Para mostrar un ejemplo de semejante desequilibrio, basta observar el contenido de los debates del Congreso sobre la ley 1354 en los cuales se dejaron múltiples constancias sobre el abuso de poder y la intromisión arbitraria del ejecutivo en el legislativo.

En la audiencia del 25 de agosto de 2009, la representante Gema López, hizo denuncia pública de intervención ilegítima del Gobierno Nacional, en especial del Ministro del Interior y sus funcionarios, en el sentido de presionar a los representantes para que asistieran a la sesión en que se aprobaría el acta de conciliación del referendo y que votaran favorablemente la iniciativa, en una clara intervención abusiva del poder ejecutivo ante el legislativo. Demostración explícita de la pérdida del sistema de frenos y contrapesos en virtud del referendo reeleccionista contenido en la ley 1354.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia C 1040 de 2005. MP Manuel José Cepeda E

En la sesión del 1 de septiembre de 2009, el representante Navas Talero dejó constancia sobre la intromisión indebida del exministro Andrés Felipe Arias que ingresó al recinto con el propósito de interferir en el sentido del voto de una congresista a favor no de su precampaña presidencial sino de la aprobación del referendo reeleccionista.

También se denunció en el trámite de la conciliación que los funcionarios del Ministerio del Interior con lista en mano verificaban la asistencia de los congresistas, les llamaban por celular para que se hicieran presentes quienes no estaban y peor aún, revisaban el sentido del voto emitido por cada congresista para controlar que haya sido a favor de la reelección.

Veamos en extenso el ej., de los partidos políticos porque en un sistema presidencial democrático esta institución debe cumplir un rol fundamental en el control frente a cualquier abuso, dada la concentración de poder que existe en el presidencialismo en una sola autoridad como explicamos anteriormente.

El diseño constitucional de la carta política optó por el fortalecimiento de los partidos políticos, de allí que haya previsto la regulación del régimen de partidos y movimientos políticos a través de una ley estatutaria (art. 152 c) y en el marco de un ESD democrático, participativo y pluralista. La reelección presidencial debilita el sistema de partidos debido a “el peso político que tiene la presidencia de la nación en un régimen presidencialista”¹²⁷.

Un sistema de partidos se caracteriza por “a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus patrones de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, f) su actitud frente al sistema político”¹²⁸, todas, características que fortalecen un sistema democrático como el avalado por la Constitución Política de 1991, pero que se ha debilitado por cuenta de la perpetuación en el poder del actual presidente y su pretensión de mantenerse en el futuro en virtud de la ley 1354.

Los parámetros de un sistema de partidos democrático permiten observar que, por cuenta de la reelección presidencial, en el país tenemos un sistema autoritario de partidos en el cual solo una fuerza política, la Uribista, controla la totalidad del Estado, elimina las facultades de participación política de la oposición y en general, el sistema de frenos y contrapesos de las autoridades.

¹²⁷ Nohlen Dieter. Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 1991, presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina, pp 67

¹²⁸ *Ibíd*, pp 61

De acuerdo con los expertos, “la noción de "partido" viene de "parte" o de "bando", esto es, inicialmente referencia como partidos a las opiniones políticas antagónicas en las sociedades. Un buen ejemplo es la polémica entre el partido Güelfo y el partido Gibelino en la Italia del siglo XII, así como la referencia al "partido comunista" defendida por Marx y Engels en el Manifiesto. La noción de partido como hoy la conocemos (organizaciones políticas centralizadas de acuerdo con un ideario común) sólo adquiere relevancia hasta el siglo XIX”¹²⁹.

Partiendo de esta noción y de las características del sistema de partidos, tenemos que la reelección presidencial ha eliminado la distancia ideológica entre los partidos pues a pesar del número, su postura o su bando, está claramente comprometida con el uribismo, de manera que la división formal de los partidos no corresponde con el sistema de partidos existente en realidad y esto contraría el postulado democrático consagrado por el constituyente. De los dieciséis partidos vigentes reportados por el Consejo Nacional Electoral, nueve son uribistas, dos de oposición, uno de centro y cuatro son de comunidades étnicas¹³⁰, varios uribistas.

La representación política en el sistema actual la lidera quien podríamos denominar, como dijimos antes, el *partido único uribista*, en detrimento de la participación política plural. Esto se ve reflejando en la composición de las distintas ramas del poder público. Por ej., en las elecciones al Congreso del año 2006 y que se mantiene y aumentará por cuenta de la segunda reelección:

De las 100 curules asignadas al Senado de la República 72 fueron a partidarios del Uribismo¹³¹.

		% VOTOS	CURULES	VOTO
PARTIDO	VOTOS	Partido / Válidos	ASIGNADAS	PREFERENTE
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	1,591,775	17.30	20	Con Voto Preferente
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	1,470,029	15.98	18	Con Voto Preferente
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1,436,657	15.62	18	Con Voto Preferente
PARTIDO CAMBIO RADICAL	1,211,457	13.17	15	Con Voto Preferente
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	875,451	9.52	10	Con Voto Preferente

¹²⁹ Consulta a Alejandro Mantilla Quijano, experto en teoría política.

¹³⁰ www.cne.gov.co consultado el 5 de octubre de 2009.

¹³¹ <http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>

PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	566,823	6.16	7	Con Voto Preferente
MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA	418,124	4.54	5	Con Voto Preferente
PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	272,524	2.96	3	Con Voto Preferente
MOVIMIENTO MIRA	237,512	2.58	2	Sin Voto Preferente
MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	229,556	2.50	2	Con Voto Preferente
POR EL PAIS QUE SOÑAMOS	165,981	1.80		

En la Cámara de Representantes, igualmente, de 166 curules cerca del 72% también, le correspondió al *partido único uribista*¹³², lo cual, demuestra la dominación de las fuerzas políticas por un solo bando, que constituye uno de los efectos principales de la reelección presidencial en sus distintas versiones, la primera, la segunda y las venideras porque lo cierto es que el Estado colombiano ha perdido la capacidad de control sobre sus instituciones y es solo una fuerza política la que las maneja y controla, esto es, la inversión del modelo constitucional que pretendía sujetar las instituciones a las finalidades estatales pero que ahora solamente controla el *partido único uribista*. Semejante modelo antidemocrático no puede ser avalado por una de las pocas instituciones que controla los abusos de poder como el juez constitucional, salvo que ya haya sido permeada y esté igualmente controlada por el *partido único uribista*.

Además, esto tiene relación con la vinculación de los congresistas del *partido único uribista* con el paramilitarismo, lo cual, al menos resulta llamativo e invita a evaluar el rasgo delictivo de este partido liderado por el actual Presidente de la República, y las consecuencias de esta circunstancia para el régimen constitucional. Según un estudio en la materia, la coalición uribista es quien enfrenta la mayoría de investigaciones por parapolítica:

INVESTIGADOS EN PARAPOLITICA POR PARTIDO EN SENADO 2006 ¹³³				
SENADO	TOTAL CURULES	CURULES INVESTIGADAS	RESTANTES	% RIESGO
COALICIÓN URIBISTA	70	34	36	49
PARTIDO COLOMBIA DEMOCRÁTICA	3	4	-1	133
MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	2	4	-2	200

¹³² Ver <http://go.microsoft.com/fwlink/?LinkId=72896>. Estas cifras suponen por formalidad más que por rigurosidad histórica que el partido liberal no hace parte de la coalición de gobierno. Tampoco se incluye el Polo Democrático ni los partidos étnicos.

¹³³ Este cuadro pertenece a la investigación “Balance político de la parapolítica Por Claudia López y Oscar Sevillano, Investigadores Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris”.

PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	7	4	3	57
MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA	5	3	2	60
PARTIDO CAMBIO RADICAL	15	7	8	47
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	18	5	12	28
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	20	7	13	35
DEJEN JUGAR AL MORENO				
MOVIMIENTO NACIONAL PROGRESISTA				
MOV. CONSERVATISMO INDEPENDIENTE				
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	18	5	13	28
POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	10	-	-	0%
MIRA	2	-	-	0%
OTROS	0			0%

Fuente original de datos: Registraduría Nacional del Estado Civil
 Cálculos totales: Claudia López

Como se observa la configuración del poder legislativo ha tenido un desequilibrio importante en términos de favorecimiento al Presidente de la República hasta el punto de poner a las instituciones al servicio de los intereses personales del jefe del Gobierno Nacional. Ese desequilibrio además se caracteriza por el componente de ilegalidad, dadas las conductas delictivas que comprometen la coalición de gobierno. Esto no puede pasar desapercibido a la hora del examen constitucional por las implicaciones que tiene para la estructura de los poderes públicos y el ejercicio de sus funciones en el sistema de pesos y contrapesos.

De otra parte, en relación con el poder judicial, se cuenta con estudios que dan cuenta de la alteración del sistema de frenos y contrapesos provocado por la reelección del Presidente Uribe y, en especial, por la segunda reelección. Durante el segundo periodo presidencial el primer mandatario ha conformado por competencia constitucional tres ternas de magistrados de la Corte Constitucional y ha, en virtud del control político logrado por la reelección, influir en la elección de tres magistrados más:

“en mayor o menor medida, el gobierno también influyó en la elección de magistrados elegidos de ternas no elaboradas por el presidente. En concreto, el

gobierno ejerció influencia en la elección de los magistrados Pinilla, Mendoza y Palacio”¹³⁴.

Semejante escenario para la designación de los magistrados de la Corte Constitucional encargados de hacer cumplir la Constitución Política respecto de las leyes y las violaciones de derechos fundamentales, genera el debilitamiento de la independencia judicial atribuible directamente a la reelección del Presidente Uribe y en este caso, a la segunda reelección del mismo presidente.

Así mismo, cabe destacar que la elección de los magistrados de la Corte Constitucional, una vez constituidas las ternas, está a cargo del Senado de la República, cuya composición y situación ya fue expuesta anteriormente. De manera que las posibilidades de independencia se ven aún más debilitadas, y con tendencia a que en un futuro inmediato sea anulada:

“aunque hoy la Corte es menos independiente, aún no ha sido cooptada: hoy por hoy se encuentra a mitad de camino entre la independencia judicial y la captura política”¹³⁵.

Este es el riesgo que debe atender la actual Corte Constitucional para prevenir la cooptación total por parte del Uribismo de la institución encargada de proteger la supremacía de la carta política.

De acuerdo con los mismos estudios, la concentración de poder en el país ha tenido un incremento desproporcionado por causa de la reelección. Al analizar la situación de las instituciones más importantes en la estructura del Estado, en un estudio reciente¹³⁶ se encontró que desde el año 2002 en adelante, todas han sido cooptadas por el Gobierno del Presidente Uribe y su coalición, generando una fuerte concentración de poder.

Así, para el 2003 entidades como la Contraloría, la Registraduría, la Corte Constitucional, la Auditoría, la Procuraduría, el CNTV, el CNE, la Corte Suprema de Justicia, la Sala Disciplinaria y Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Banco de la República y el Consejo de Estado, mantenían cierto

¹³⁴ Rubiano Galvis, Sebastián. La Corte Constitucional: entre la independencia y la captura política, en Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009 / codirectores Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009., pp 135.

¹³⁵ *Ibíd*, pp 139.

¹³⁶ Ver en este sentido, García Villegas Mauricio y Revelo Rebolledo Javier Eduardo, La concentración del poder en Colombia, en Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009 / codirectores Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009., pp 354

grado de independencia del Gobierno y su coalición y solo la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo ya habían sido cooptadas completamente. En el año 2009, de todas las anteriores entidades, solo la Auditoría, la Registraduría, la Corte Suprema de Justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, mantienen cierto grado de independencia, mientras el resto han sido cooptadas por el Gobierno y su coalición¹³⁷.

La ley 1354 de 2009 contiene una propuesta de reforma constitucional que genera una mayor concentración de poder, así “una segunda reelección conlleva la ampliación, por cuatro años más, del proceso de cooptación institucional y de concentración de poder que está actualmente en curso”¹³⁸. Esta ley contiene una propuesta que sustituye el sistema de frenos y contrapesos, transformándolo en un sistema sin controles recíprocos por la cooptación del uribismo de todas las ramas del poder público. Esto además resulta excluyente y discriminatorio en términos de participación política.

En abstracto, el Presidente tiene la facultad constitucional de elegir o nominar los más altos funcionarios del Estado, que a su vez se encargan de controlar al ejecutivo, en un sistema diseñado bajo el supuesto de la alternancia en el poder. Con la perpetuación del periodo presidencial cada cuatro años, este sistema vacía su contenido y es reemplazado por uno en el cual solo una autoridad controla a los demás órganos del poder público: el Presidente.

Este sistema, incluso en ausencia del actual gobernante, resulta contrario al diseño constitucional formulado en la carta política, porque la permanencia en la Presidencia por doce años, desequilibra las características básicas del sistema de frenos y contrapesos. En un sistema semejante, habría que reducir los poderes del ejecutivo para retornar a una institucionalidad equilibrada. Por ej., habría que eliminar las facultades del ejecutivo para la designación y nominación de los altos funcionarios, y facultar a otros poderes para este propósito. Sólo así se mantendría un sistema de frenos y contrapesos democrático. En tanto la ley 1354 no previó reformas complementarias para resguardar las características democráticas del diseño constitucional previsto en 1991 resulta inconstitucional por sustitución del sistema de frenos y contrapesos.

Finalmente, y a propósito de estas omisiones, tenemos que en relación con la importancia de una ley de garantías efectiva para ejercer control sobre los previsibles abusos de la posición dominante durante el periodo electoral del

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ García, Uprimny y Revelo. ¿Cómo restaurar los equilibrios perdidos? en *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009* / codirectores Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009., pp 375

Presidente de la República en función de su reelección, con las consecuentes repercusiones para el equilibrio e igualdad de las condiciones de participación de los demás ciudadanos y ciudadanas que se postulan para ser elegidos a la Presidencia, la Corte Constitucional ha señalado que las garantías democráticas deben ser reforzadas para los candidatos que no tienen la calidad de Presidente. Sin embargo, en la ley 1354 de 2009 no se previó nada en relación con la ley de garantías dejando a la normatividad anterior en la materia, la regulación del tema, como si se tratase de condiciones iguales a las suscitadas hace cuatro años.

En ese sentido, la aprobación de la reelección presidencial por una sola vez, hizo que la Corte Constitucional además de limitarla temporal y funcionalmente, en la revisión de la ley de garantías, advirtiera que los mecanismos para garantizar la igualdad de condiciones entre el Presidente y los demás candidatos debían contar con un diseño institucional apropiado para proteger los postulados democráticos de la carta política. En esta oportunidad no se previó la materia a pesar del evidente desequilibrio que existe en las fuerzas políticas y de la superioridad y ventajas con que cuenta el Presidente Uribe.

El principal argumento de la Corte Constitucional para afirmar esto, fue la constatación sobre las implicaciones en el modelo constitucional de la reelección presidencial. Así, para dicho órgano, “la introducción de la figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia... constituye un giro de entendimiento en la forma de hacer política en el país, un cambio en la perspectiva de acceso a los canales democráticos y una transformación en la manera de entender la relación tradicional entre los servidores públicos y la cosa política”¹³⁹.

Ese cambio de reglas se evidencia en las ventajas comparativas de quien ejerce como candidato – presidente frente a los demás ciudadanos y en la contradicción entre el interés común que debe orientar cualquier elección democrática y el interés personal del candidato – presidente Uribe. Por ello, para contrarrestar esas circunstancias y recuperar el equilibrio democrático es necesario adoptar medidas y establecer: un régimen disciplinario y sancionatorio especial, la restricción al acceso a los medios de comunicación, la limitación de los bienes de uso público del Estado, la restricción a la financiación de la campaña por fondos públicos y la prohibición de la participación en política de los funcionarios públicos¹⁴⁰. Esto no se previó por la ley 1354 y por ende genera una desigualdad y desequilibrio en el ejercicio de la democracia participativa.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005.

¹⁴⁰ *Ibíd*, punto 3.2

En consecuencia, dado el desequilibrio que en los siguientes cuatro años y sus secuelas venideras, generaría un tercer periodo del Presidente Álvaro Uribe, se solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la ley 1354 de 2009.

4. Pretensión

Como consecuencia de los anteriores cargos presentados ante la H. Corte Constitucional, lo(as) suscrito(as) intervinientes ciudadano(as) solicitamos la declaración de inexequibilidad de la ley 1354 de 2009.

5. Pruebas

Lo(as) suscrito(as) intervinientes hemos realizado un seguimiento detallado a los Autos proferidos dentro del proceso de la referencia, por consiguiente, con el ánimo de no repetir pruebas que ya han sido solicitadas y decretadas en el expediente, solicitamos las siguientes:

- La declaración de los congresistas ponentes de los informes de ponencia aprobados durante el trámite legislativo de la ley 1354 de 2009 con el fin de dar su testimonio sobre el alcance de la norma aprobada en cada periodo.
- La declaración del representante a la Cámara Germán Navas Talero para que rinda testimonio sobre la comisión del delito de prevaricato de los Congresistas que aprobaron el referendo.
- El estudio del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Obstáculos a la aplicación de justicia “EL ALCANCE DEL PARAMILITARISMO EN LOS PARTIDOS URIBISTAS” disponible en <http://colectivodeabogados.org/Obstaculos-a-la-aplicacion-de>

6. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta intervención ciudadana con base en los artículos 241.2 y 242.1 de la Constitución Política.

7. Notificaciones

Recibimos notificaciones en la calle 16 N° 6 – 66 piso 25. Edificio Avianca. Bogotá D.C., teléfonos 2846120 y 2846040.

Reinaldo Villalba Vargas
CC N° 11377647
TP N° 55.747 del CSJ

Eduardo Carreño Wilches
CC N° 19.199.211 de Bogotá
TP N° 21.076 del CSJ

Dora Lucy Arias Giraldo

CC N° 52.036.375

TP N° 102.759 del CSJ

Colectivo de Abogados

José Alvear Restrepo

Linda María Cabrera Cifuentes

CC N° 26.433.952

TP N° 128.595 del CSJ

Colectivo de Abogados

Suscriben igualmente en formato adjunto,

Luis Carlos Bonilla Rico

CC N° 14.218.155 de Ibagué

Director del Comité Permanente

por la Defensa de Derechos Humanos

Rafael Ernesto Suárez

CC N° 19.307.414

Presidente de la Asociación de

Abogados Laboristas de

los trabajadores

Jesús Alberto Franco Giraldo

CC N° 4356762 Aranzazu (C)

Director de la Comisión Intereclesial

de Justicia y Paz

Mauricio García Durán S.J.

CC N° 19270622 de Bogotá

Director General del Centro de

Investigación y Educación

Popular CINEP

Tarsicio Mora Godoy

CC N° 19.218.961 de Bogotá

Presidente de la Central Unitaria

de Trabajadores CUT

Franklin Castañeda Villacob

CC N° 72.266.786 de B/lla

Comité de Solidaridad con los

Presos Políticos

Yenly Angélica Méndez

CC N° 52636012 Bogotá

Directora Humanidad Vigente

Blanca Irene López Garzón
CC N° 51.727.057 de Bogotá
Directora de la Corporación
Jurídica Yira Castro

Luis Alfonso Castillo Garzón
CC N° 16702743 Cali
Presidente ANDAS

Y los siguientes ciudadanos y ciudadanas en formatos adjuntos:

Luz Marina Hache Contreras CC N° 41.667.245
Juan Carlos Ramirez H. CC N° 80.200.319
María del Pilar Arango H. CC N° 39.689.776
Mauricio Castillo CC N° 19.482.218