

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y POLÍTICA DURANTE DOS SIGLOS DE VIDA REPUBLICANA

Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Introducción.* III. *El constitucionalismo en Colombia desconfía del presidente en ejercicio y no había sido reeleccionista.* IV. *La reelección presidencial en la norma y en los hechos.* V. *Bibliografía.*

I. PRESENTACIÓN

El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional acordó la realización, en la sede de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, del Seminario Internacional sobre El Principio de la no Reelección Presidencial en las Américas, en el marco de una serie de nuevas actividades que se desarrollaron durante 2011, para aprovechar la conmemoración de los bicentenarios de vida de nuestros Estados y para reflexionar sobre su destino.

Además, las reflexiones de este seminario responden a los recientes desarrollos políticos de buena parte de nuestros Estados, en los que se han introducido nuevas instituciones en materia de reelección presidencial o en los que se han modificado algunas de ellas, y en los que próximamente se pondrá a prueba la consolidación de nuestras cartas constitucionales y nuestras democracias, precisamente por virtud de su vigencia o por su aplicación.

Desde luego, esta reunión también es reflejo de los acontecimientos políticos y constitucionales recientes en nuestra región, especialmente en los casos de Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Honduras, en los que se ha debatido con intensidad este tema.

Desde 2004, en coincidencia con otros procesos constituyentes latinoamericanos que comenzaron a finales del siglo XX, las instituciones políticas colombianas resultaron involucradas en un proceso de modificación constitucional, en el que se logró alterar la cláusula constitucional que prohi-

bía toda forma de reelección presidencial adoptada por la carta política de 1991, y se adoptó la fórmula de la reelección presidencial por una sola vez, incluida la posibilidad de la reelección inmediata o consecutiva.¹

Pero además, estos procesos han provocado grandes tensiones regionales, especialmente en Venezuela y en nuestro país, pues mientras que en Venezuela se autorizó la reelección presidencial consecutiva e indefinida del titular del Poder Ejecutivo en ejercicio, en Colombia se repitió la experiencia de modificar la Constitución con estos fines, y se quiso autorizar un tercer periodo presidencial consecutivo para permitir que el titular del Poder Ejecutivo en funciones pudiera reelegirse por segunda vez y de modo inmediato. Este suceso constitucional y político configura en caso conocido de la reelección de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos Calderón.

En los dos procedimientos de cambio constitucional que se surtieron en Colombia entre 2004 y 2009 se ha pretendido fijar una especie de taller de confecciones de trajes a la medida de las aspiraciones del presidente en ejercicio, en orden a descomponer los supuestos del Estado de derecho y pasar de un régimen de leyes a uno de caudillos y de gendarmes necesarios.

La historia constitucional de Colombia siempre ha castigado estos intentos, y los casos en los que se propuso por el presidente en ejercicio fueron causa de la salida abrupta del titular del Poder Ejecutivo. Estos casos son los de Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla; desde luego, vale decirlo, se trataba de presidentes que habían roto el orden constitucional para llegar al poder o para mantenerse en él.

Por todo ello, corresponde a los constitucionalistas americanos contribuir con sus reflexiones y propuestas a la consolidación republicana y democrática de nuestros pueblos conforme a la naturaleza de este grupo de profesores y a esta institución, como quiera que, además, en los dos próximos años y en buena parte de los Estados de las Américas se debatirá de nuevo el contenido y los alcances de este principio y se pondrá a prueba el vigor de las democracias constitucionales de la región. Cabe destacar que posteriormente la reelección presidencial en Colombia fue suprimida como autorización constitucional expresa, y quedó prohibida en todas sus formas, salvo el caso del vicepresidente siempre que no haya ejercido la presidencia por más de tres meses en forma continua o discontinua.

Pero, además, en la reforma constitucional de 2015 con el Acto Legislativo núm. 2 de ese año, se establecieron reglas de agravamiento procesal constitucional enderezadas a conservar la prohibición de la reelección pre-

¹ Jaramillo, Juan Fernando, "La reelección presidencial inmediata en Colombia", *Nueva Sociedad*, Bogotá, núm. 198, pp. 15 y ss.

sidencial en todas sus formas. Se incorporó en la carta política una modalidad procesal de compleja producción, que la dificultan en modo extremo como quiera que se estableció que la reforma o derogatoria de la prohibición de la reelección sólo podría tramitarse mediante referendo de iniciativa popular o por disposición de una eventual y futura asamblea constituyente.

El auspicio brindado por la Universidad Externado de Colombia y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido fundamental para esta importante reunión de expertos, y sus esfuerzos se han visto compensados con los sustanciales resultados que presentamos. Esta relación académica se remonta a más de cincuenta años, en los que estas dos instituciones académicas de América Latina han compartido esfuerzos.

Además, la muy especial participación de la Fundación Konrad Adenauer y su patrocinio garantizaron de modo adecuado y suficiente la realización de este seminario, en que la mayor responsabilidad académica correspondió a los doctores Imer B. Flores, de México, y Néstor Osuna Patiño y Xiomara Romero, de Colombia.

II. INTRODUCCIÓN

El tema de la reelección presidencial en lo que hoy constituye el territorio de la República de Colombia fue resuelto de modo homogéneo durante los siglos XIX y XX, en el sentido de prohibirla en su expresión consecutiva o inmediata, y de apenas admitirla bajo la exigencia del paso de un termino breve de tiempo o de un periodo presidencial intermedio como mínimo.

Ahora bien, nuestro derecho constitucional nunca fue reacio a la reelección inmediata e indefinida de los integrantes del Poder Legislativo, y es claro entonces que senadores y representantes a la Cámara han podido reelejirse sin cláusulas limitantes de periodos o de edad; de otra parte, cabe recordar la tendencia del derecho constitucional colombiano, de asegurar la mayor independencia en el proceso de integración del Poder Judicial y la introducción de reglas como las de la inamovilidad de los magistrados y jueces, y la de la cooptación plena, y luego condicionada en 1991 para los titulares de las altas magistraturas nacionales del Poder Judicial.

Como hemos reiterado, sólo en el siglo XXI, es decir, con la reforma constitucional de 2005, se admitió por primera vez en una de las cartas políticas nacionales la reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo.

En este sentido, la doctrina liberal del pensamiento político nacional sostiene que entre nosotros las reelecciones también han sido nefastas des-

de los intentos de Simón Bolívar, de perpetuarse en el poder hasta nuestros días, y que las experiencias de reelecciones, aunque escasas, no han sido buenas. Quizá por eso el Constituyente de 1991 en su momento estableció su prohibición absoluta, y la Corte Constitucional posteriormente declaró la inconstitucionalidad del proyecto de referendo, que permitiría que quien haya sido reelegido pudiera serlo por una vez más. Pero además es evidente dicho.

La historia constitucional de la República de Colombia que se extiende desde los inicios del siglo XIX, específicamente desde la Constitución de 1821 hasta nuestros días, se ha construido bajo la constante idea política de la prevención y la desconfianza sobre la vocación autoritaria de los titulares del Poder Ejecutivo nacional, y por ello casi siempre, con la excepción del Libertador Simón Bolívar, estuvo prohibida toda forma de reelección inmediata, y se llegó hasta prohibir en la carta política de 1991 toda forma de reelección, como se estableció de nuevo en el Acto Legislativo 2, de 2015 bajo el gobierno de reelegido de modo inmediato Juan Manuel Santos Calderón.

Como vimos, esta doctrina fundamental para el derecho constitucional colombiano rigió hasta la reforma constitucional de 2004, con la que, en los inicios de este nuevo siglo, permitió la reelección sin intermisión por un periodo constitucional consecutivo, y que se tradujo en la reelección inmediata de Álvaro Uribe Vélez.

Desde luego, como lo veremos, durante el siglo XX excepcionalmente funcionó la reelección presidencial en el caso del segundo periodo de Alfonso López Pumarejo y se frustró en el caso de Mariano Ospina Pérez, Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen. El general presidente de la República por golpe de Estado, Gustavo Rojas Piñilla, también quiso regresar al poder después de haber ejercido la presidencia como dictador, pero la fortuna y los resultados le fueron esquivos en unas elecciones, que se definieron a favor de Misael Pastrana Borrero, y que han sido cuestionados de modo intenso y políticamente por varios actores y partidos políticos.

III. EL CONSTITUCIONALISMO EN COLOMBIA DESCONFÍA DEL PRESIDENTE EN EJERCICIO Y NO HABÍA SIDO REELECCIONISTA

Me correspondió en la distribución de los trabajos de este seminario internacional reunido en nuestra universidad, la presentación y el examen de las disposiciones constitucionales nacionales colombianas en las que se regularon los asuntos relacionados con la reelección presidencial durante los casi dos-

cientos años de nuestra historia constitucional, en todo caso anteriores a las dos recientes decisiones de la Corte Constitucional en materia de la reelección presidencial que mencionaremos en seguida, y que son materia de vivo interés de los académicos aquí reunidos.²

Esa parte del estudio de los ponentes colombianos correspondió al profesor Néstor Osuna Patiño, y ella también se incorpora a la publicación correspondiente.

En efecto, se me encargó hacer una breve presentación del recorrido normativo constitucional en las nueve cartas constitucionales nacionales y de sus reformas, que rigieron en nuestro país durante los siglos XIX y XX, y de dar noticia de los principales protagonistas de los acontecimientos relacionados con esas reglas.

En este sentido, hemos revisado y presentaremos las características que en esta materia contienen las Constituciones colombianas de 1821, 1830, 1832, 1843, 1858, 1858, 1863, 1886 y 1991, aunque, valga decirlo, existe una especie de homogénea proyección normativa en la que, como veremos, predomina como regla casi inalterada la prohibición de la reelección inmediata con algunas pequeñas variantes.

Debo mencionar en este apartado que la reelección presidencial en Colombia operó y funcionó en varios casos, pero dentro de la lógica de la prohibición de su expresión inmediata. Rafael Núñez ejerció la presidencia en cuatro oportunidades, pero en el único caso en el que fue reelegido por modificación del orden constitucional fue en 1886, cuando la Asamblea de Delegatarios que expidió la nueva Constitución ordenó un nuevo periodo presidencial.

Como veremos más adelante, Rafael Reyes fracasó en su intento de superar su periodo presidencial de seis años con la modificación de la Constitución, y debió retirarse de la presidencia en 1909. Por su parte, Rojas Pinilla fue derrocado antes de consumar su intento de un “segundo periodo presidencial” decretado mientras ejercía el poder.

En el siglo XIX encontramos los casos de Tomás Cipriano de Mosquera, quien ejerció la presidencia por cuatro veces, y Manuel Murillo Toro, quien la ejerció en dos oportunidades, la última por reelección en 1872; ellos se reeligieron sin alterar la Constitución vigente; lo mismo ocurrió en el caso de Alfonso López Pumarejo, quien se reeligió para un periodo después de terminado el primero, y dejando pasar un periodo presidencial. En este caso el presidente reelegido no pudo concluir su mandato, pues debió retirarse del poder un año antes de la finalización de su segundo periodo.

² Se trata de las sentencias C-1040 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil y otros, y la C-141 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto.

Las expresiones históricas y las consideraciones ideológicas de esta parte de la ponencia de Colombia que me corresponde no es precisamente pacífica, pues los principales elementos de la regulación de la reelección presidencial configuraron las bases de las disputas partidistas colombianas, o resultaron alterados como consecuencia de las mismas, y casi siempre estuvieron en las razones de las rupturas constitucionales y políticas, signadas desafortunadamente por la violencia y la guerra civil.

Desde luego, el caso de la historia constitucional de Colombia también refleja la vieja tendencia latinoamericana de prohibir la reelección presidencial inmediata como un instrumento necesario para limitar los poderes presidenciales y para repudiar la corrupción, las dictaduras, los caudillismos y los populismos a los que hemos sido propensos.

No obstante esta tradición, en varios de los países de la región en los que sólo se permitía la reelección pasado un tiempo determinado o un periodo presidencial concreto o donde estaba prohibida, hemos pasado a permitir la reelección presidencial inmediata en buena parte de ellos; en unos casos ésta se autoriza como en una gruesa ola de neopopulismos mediáticos y de presidencialismos demagógicos y arbitrarios, disfrazados de nuevos componentes populares de legitimación, unas veces ancestral, étnica, caudillista y comunal, y otras bañadas de esperanzas en concierto con el siglo que se inauguraba.

En efecto, recientemente aquella tendencia contraria a la reelección inmediata se ha modificado, y, como veremos en este seminario, ahora son más los regímenes constitucionales latinoamericanos que la permiten de modo consecutivo por uno o varios periodos o sin limite en el tiempo o en el número.

En este orden de ideas, el régimen colombiano de la reelección presidencial ciertamente había sido contrario al modelo presidencial de Estados Unidos, en el que siempre se ha permitido la reelección presidencial inmediata por hasta un periodo, y no más, con una conocida excepción.

Sobre este punto, el comentarista autorizado de la Constitución de 1886, José María Samper, advertía que

Asunto de gravísimas dificultades ha sido en Colombia la cuestión de la elegibilidad o reelegibilidad de los funcionarios que ejercen o que pueden ejercer el poder ejecutivo cuando se trata de hacer una elección inmediata. Ya desde 1839 sirvió de pretexto a una revolución el hecho de que el ciudadano elegido vicepresidente de la república que no ejercía ni llegó a ejercer como tal el poder ejecutivo, fuse inmediatamente elegido para el empleo de presidente. Muchos años después, rigiendo la Constitución de 1863, ocurrieron ardientes

discusiones con motivo de las diversas interpretaciones a que se prestaba el parágrafo del aquel código.³

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la mayor parte de nuestra historia constitucional se condensa durante 104 años en la continuidad de las cláusulas de la Constitución Nacional de 1886 y sus reformas, que prohibía la reelección inmediata. Aquella tenía prevista el mecanismo de la autorización de la reelección presidencial mediando, en sus inicios y hasta 1910, un periodo de año y medio, y posteriormente, y hasta 1991, el transcurso de un periodo presidencial cuando menos.

Al respecto, José María Samper advertía que “...es lo cierto que el espíritu nacional rechaza en Colombia, por tradición y convicción, la idea de la reelegibilidad del presidente para el período inmediato al de su ejercicio”.⁴

Cabe recordar que en la versión original de la Constitución Nacional de 1886 el presidente de la República era elegido por asambleas electorales, en un mismo día para periodos de seis años.

Esto significa además que la anterior Constitución permitía la reelección presidencial múltiple, pero no inmediata o sucesiva o consecutiva. Esta no podía darse sin que por lo menos transcurriera el lapso mencionado entre el ejercicio de la presidencia y la nueva elección.

Así las cosas, el texto originario del artículo 127 de la Constitución Nacional de 1886 en esta materia es el siguiente:

El ciudadano que haya sido elegido presidente de la república no podrá ser reelegido para el periodo inmediato, si hubiere ejercido la presidencia dentro de los diez y ocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo presidente, tampoco podrá ser elegido para ese empleo.

Esta fórmula facilitó las varias reelecciones de Rafael Núñez, como quiera que permitía el retiro de la presidencia durante el termino señalado y favorecía la reelección digamos virtualmente inmediata y la continuidad presidencial real.

Esta disposición constitucional fue modificada por el acto legislativo 3, de 1910, cuya redacción se mantuvo idéntica hasta la expedición de la

³ Samper, José María, *Derecho público interno*, Bogotá, Temis, 1882, p. 510. En este punto se refiere a José Ignacio de Márquez.

⁴ Samper, José María, *op. cit.*, p. 510.

carta política de 1991. En el texto reformado de la Constitución de 1886, según la versión de 1910, se estableció que “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato. No podrá ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia dentro del mismo año anterior a la elección”.

Algunas de las principales consideraciones introducidas por el constituyente de 1886 en materia de la prohibición de la reelección inmediata en Colombia se resumen en las siguientes expresiones ciertamente premonitorias como si se tratara de un visionario, del comentarista y delegatario José María Samper:

La razón irrefutable de esta prohibición, fundada en la experiencia tanto como en el buen sentido, es obvia: el jefe del gobierno tiene en sus manos la fuerza pública, todo el vasto tren de empleados administrativos, y cuantos medios de influencia y aun de presión y soborno pueden ser empleados para obtener la reelección inmediata. Y claro que semejante reelección, no solamente no significa la verdadera opinión y confianza de los electores, y, sino que es ocasionada a los más graves actos de intimidación y corrupción del Estado, y a mil perniciosas contingencias en el gobierno y la administración. Baste decir que son fenomenales los ejemplos de presidentes que, siendo reelegibles inmediatamente, no hayan sido reelectos; mientras que son pocos los que, después de transcurrido un período presidencial, obtienen libremente la reelección.⁵

En segundo lugar, cabe advertir que el texto inicial de la Constitución de 1991, que reemplazó pacíficamente a la Constitución de 1886, y que se mantuvo intacto hasta la reforma introducida durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el Acto Legislativo 2, de 2004, luego reestablecida en 2015, introdujo en nuestro derecho constitucional y en nuestro régimen político institucional una prohibición categórica y contundente en esta materia, y no dejó dudas al respecto, de tal manera que durante su vigencia hasta 2005, y ahora después de 2015 nadie podía ser elegido presidente de la República en Colombia si hubiera ejercido la Presidencia a cualquier título.

Ahora bien, creo que en la categórica prohibición absoluta de la no reelección presidencial en cualquier caso establecida en 1991, podríamos encontrar la voluntad política de los nuevos protagonistas del movimiento constituyente que se articuló en sus sesiones, como lo eran Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro y Horacio Serpa.

⁵ Samper, José María, *op. cit.*, p. 511.

Se trataba de excluir a cualquiera de los expresidentes y al presidente en ejercicio, César Gaviria Trujillo, de las contiendas electorales posteriores, y así renovar las figuras y las instituciones del régimen político nacional, en las que era más importante la figura del expresidente y la de los “delfines” que la del presidente en ejercicio, lo cual militaba de modo directo contra la democracia nacional tradicionalmente bipartidista y bloqueada en modelos cuasi democráticos, como el Frente Nacional.

En la Asamblea, el ambiente predominante fue prohibir la reelección presidencial, y se buscó invalidar las fuerzas del llamado “sindicato de expresidentes”, que los hacía depositarios del poder de articulación y agregación de las fuerzas políticas nacionales y locales, y sus nombres eran cabeza de fracturas y de alianzas de todo orden.

Se trataba de sacrificar la figura del padre presidente y la de sus elegidos por sangre o afinidad, para abrir las compuertas de la política a nuevas generaciones y estamentos nacionales y evitar su influjo y gravitación permanente sobre el mundo de nuestra política.

Creo que esa idea estuvo en la mente de los constituyentes, y que ese puede ser en el propósito de la Asamblea de 1991 plasmado en la cláusula de la no reelección en ningún caso que rigió hasta 2004, restablecida once años después por reforma constitucional. Pero, además, Jaime Castro, también constituyente en 1991, advierte que

En la Constituyente de 1991 había ambiente hostil a la reelección. Es difícil saber si ese ambiente reflejaba el estado de ánimo de la opinión frente al tema. Revisados 113 de los proyectos presentados a su estudio, once se ocupaban de la reelección. Ocho la prohibían de manera absoluta. Ninguno la pedía con carácter inmediato. El Gobierno no propuso ningún cambio. Solicitaba que se repitiera la fórmula de 1910. Las razones que tuvo la Asamblea para prohibir la reelección fueron múltiples: inmunizar al país contra la instalación de dictaduras personalistas o la prolongación inconveniente del mandato democrático, permitir y facilitar mayor participación y rotación de las diferentes fuerzas políticas en el ejercicio del poder y evitar que el cáncer del clientelismo siga haciendo estragos a través de las expectativas de reelección.⁶

En todo caso, también debo advertir de modo preliminar que la reforma constitucional de 2004 introdujo en la Constitución colombiana una cláusula exótica en nuestro país, consistente en la autorización de la reelección presidencial por una vez, y permitió que aquella también fuera inmediata, consecutiva o sucesiva.

⁶ Castro, Jaime, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

Es decir, de una parte, se prohibió que hubiera más de una reelección, y se fijó como máximo dos periodos presidenciales en cabeza del titular del Poder Ejecutivo. De otra parte, esa reforma, hoy no vigente, derogada y sustituida por la prohibición absoluta de la reelección presidencial, permitió que esta fuera inmediata o separada y posterior a otro periodo presidencial ejercido por otro presidente.

Además, también cabe destacar que en el año pasado (2010), en nuestro país se produjo un acontecimiento singular y complejo en esta materia, como quiera que el juez constitucional por excelencia, es decir, la Corte Constitucional de la República, decidió declarar la inconstitucionalidad de la ley que pretendía convocar a un referendo para habilitar al titular del Poder Ejecutivo nacional en ejercicio para presentarse para un tercer periodo presidencial y alcanzar un término de doce años consecutivos en ese destino superior del Estado.⁷

También es indispensable indicar que el texto del proyecto de referendo que alcanzó a convertirse en ley de la República antes de ser declarado contrario a la Constitución por nuestra Corte Constitucional fue introducido en vía congresional por virtud de un referendo propositivo conocido como “iniciativa popular para la reforma constitucional por vía de la convocatoria del constituyente primario”, y portaba una fuerte carga de legitimidad popular, avalada con las más altas cifras de popularidad presidencial y de aprobación de su gestión de gobierno.

Además, esta decisión se adoptó en medio de una fuerte campaña mediática y política, que puso en tensión a todas las fuerzas y actores del régimen político nacional y de un fuerte enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo nacional y parte del Poder Judicial tradicional.

Esta trascendental y enjundiosa sentencia ha significado un ejercicio de afirmación democrática, que ha llamado la atención de los constitucionalistas del continente, y ha puesto como ejemplo las virtudes del modelo colombiano de justicia constitucional y de la paulatina consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho que estamos construyendo en Colombia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991.⁸

No obstante este reconocimiento nacional, que a su vez se extiende al ámbito continental, cabe advertir de nuevo que esa misma Corte Constitu-

⁷ Sentencia C-141 de 2010, magistrado ponente, Humberto Sierra Porto.

⁸ La versión inicial del artículo 197 de la Constitución de 1991 es la siguiente “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio...”.

cional permitió apenas cinco años antes (2005), en sentencia dividida con varios votos disidentes, la insólita y controvertible modificación de la misma carta política en semejante materia sustancial, como fue la admisión por segunda vez en nuestros textos constitucionales de la reelección presidencial inmediata y consecutiva que hoy ya no se encuentra vigente en Colombia.⁹

La sentencia, dictada en 2005, también sirvió de referente expreso y de fundamento de derecho comparado para que algún tribunal en funciones superiores de juez constitucional, específicamente en la hermana República de Venezuela, permitiera la ruptura de cláusulas pétreas de la no reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo, como la fórmula colombiana, que venía inalterada desde 1821.

En este punto es preciso advertir que a lo largo de esa historia constitucional y de los acontecimientos políticos que la configuran desde 1819, es claro, como lo advierte Jaime Castro, que Colombia ha sido y es tierra estéril para la reelección presidencial, y que este es uno de los asuntos que han animado la controversia político-institucional de nuestro país.

Según Castro

El tratamiento que cada uno de esos temas ha recibido refleja la conocida herencia española (desconfianza hacia el ejercicio del poder y, en particular, hacia el poder continuado en el tiempo) y las concepciones que el país ha tenido sobre la democracia y la manera como debe organizarse el poder y garantizarse los derechos ciudadanos y las libertades públicas.¹⁰

Así las cosas, recordaremos que la primera carta constitucional y el único antecedente sobre la reelección inmediata aparece en la Constitución Política de la República de Colombia de 1821, que en su artículo 107 establecía: “La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”.¹¹

Desde luego, esta disposición constitucional en principio parece que obedecía a la necesidad de mantener en disponibilidad la participación superior del Libertador en periodos de consolidación de la estrategia militar de consolidación de la independencia continental y de su contribución a la definición del destino civil y constitucional de la nueva república.

⁹ Sentencia C-1040 de 2005, magistrados ponentes Rodrigo Escobar Gil y otros.

¹⁰ Castro, Jaime, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta Colombiana, 2004, p. 19.

¹¹ *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, en Restrepo Piedrahita, Carlos (comp.), 2a. ed., Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 75. Además, intermisión, según el *Diccionario* de la Academia de la Lengua, es “Interrupción o cesación de una labor o de cualquier otra cosa por algún tiempo”.

En este trabajo sostengo que en el régimen constitucional de Colombia, salvo la cláusula de 1821, introducida en respeto particular al Libertador Simón Bolívar, nunca se había permitido expresamente y de modo regular la reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo hasta la reforma de 2004, que permitía en adelante la reelección inmediata y por una sola vez del presidente de la República.¹²

Además, encuentro que salvo las reelecciones presidenciales que se presentaron en nuestro país en los casos de reelección de Murillo Toro y Alfonso López Pumarejo, casi siempre las reelecciones o los intentos de reelección o de prolongación de periodo presidencial han significado la existencia de condiciones de especial alteración del orden público y de ruptura del orden constitucional o de cambio normativo expreso generador de conflictos y rupturas políticas graves, como en los casos de Simón Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera, Rafael Núñez, Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla.

Debo advertir que comparto con Allan Brewer Carías la idea según la cual nuestro constitucionalismo reciente por vía de la aceptación del juez constitucional se ha permitido la alteración de los fundamentos del constitucionalismo nacional, que mantuvo la prohibición de la reelección inmediata durante toda su historia en un muy desafortunado acontecimiento, que sólo hasta ahora comienza a conocerse en sus dimensiones más profundas relacionadas con la corrupción y con la criminalidad política más lamentable, mucho más cuando se pretendía modificar de nuevo las instituciones constitucionales para permitir un tercer periodo constitucional consecutivo del presidente Álvaro Uribe Vélez.

IV. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA NORMA Y EN LOS HECHOS

Durante casi dos siglos huimos de la reelección, y en los inicios el siglo XXI nos atropelló hasta el punto de desquiciar transitoriamente nuestro régimen político civil.¹³

¹² El artículo 2o. del Acto Legislativo 2, de 2004, que modificó al artículo 197 de la carta política de 1991 establece: “Nadie podrá ser elegido para ocupar la presidencia de la República por más de dos periodos...”.

¹³ Las siguientes son algunas variaciones y observaciones hechas a partir de conversaciones y comentarios constitucionales con el profesor y tratadista colombiano Oscar Alarcón Núñez, algunas de cuyas referencias y comentarios aparecen recogidos en esta parte.

Revisada toda la normativa constitucional nacional, desde siempre hemos huido de la posibilidad de la reelección inmediata, y en los casos en los que se ha dado generalmente caemos en dificultades institucionales y políticas. Simón Bolívar fue el primero en lograr la reconducción inmediata de sus poderes por fuera del periodo para el que fue elegido o, mejor, designado, pues fue ungido en el Congreso de Angostura como presidente de la Gran Colombia en 1819, y luego fue reconducido en sus poderes como titular del Poder Ejecutivo en 1826 por el Congreso de la República. En ese que fue considerado como su segundo periodo constitucional nos encontramos ante una designación congresional que terminó en malas circunstancias y muchas decepciones.

Desde luego, cabe recordar que apenas un año después, Simón Bolívar se proclamó dictador, y que la llamada “conspiración septembrina” casi acaba con su vida; en 1830, en medio del desaliento político y físico, introdujo su lamentable renuncia y emprendió su camino a la muerte frente al Caribe de Santa Marta.

Como vimos en esas primeras Constituciones, sólo la de 1821 permitía la reelección presidencial inmediata, pero por una sola vez, la duración del periodo de ejercicio de la función de presidente era de cuatro años, y no podrá ser elegido más de una vez, sin intermisión, según rezaba el ya transcrito artículo 107. Se entendió por intermisión la interrupción o cesación de una labor o de cualquier otra cosa por algún tiempo, es decir, no se permitía que el presidente se retirara del gobierno antes de vencerse el periodo, para aspirar a la reelección.

El general Santander no fue partidario de la reelección, pero se propaló la versión de que buscaba continuar en el poder, y que por medio del Congreso pretendía reformar el artículo 102 de la Constitución de entonces, en cuyo artículo 102 establecía que el presidente y el vicepresidente no podrían ser elegidos para el inmediato periodo.

Santander respondió y fijó su posición contraria a esos comentarios. En uno de sus apartes señalaba:

Protesto, del modo más solemne, que no participo de semejante opinión; que la miro como impolítica, imprudente y poco honrosa a la Nueva Granada; que en cuanto esté en mi poder me opondré a la reforma del artículo 102 y de cualquiera otro de la Constitución, que tienda a variar sustancialmente sus disposiciones; y que no conviniendo a la honor, ni a mis intereses políticos, ni a mi patria, que yo permanezca en la Presidencia una hora más del término prefijado en el artículo 101, él será religiosa y puntualmente cumplido. Veinte y cinco años de carrera pública me dan derecho a esperar que mis compa-

triotas vean en estas promesas otras tantas garantías de mis futuras acciones” (Pilar Moreno de Ángel, p. 707).¹⁴

Tomás Cipriano de Mosquera, quien en 1845 fue elegido presidente como conservador, y en 1860, con la ayuda de los liberales, encabezó la única revolución que ha triunfado en nuestro país contra el conservador Mariano Ospina Rodríguez.

Como gran ganador, el 18 de julio de 1861 llegó al poder con el título de Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra; luego, en la Convención de Rionegro, que aprobó a la nueva Constitución de 1863, fue elegido presidente, y en 1866 fue elegido por tercera vez, pero, luego de pretender cerrar el Congreso, fue derrotado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de destierro.

Rafael Núñez llegó al poder en cuatro oportunidades; la primera vez, por dos años, con la vigencia de la Constitución de 1863, que establecía este periodo tan breve, y luego de la batalla de La Humareda, cuando las tropas de su gobierno vencieron a los radicales, desconoció la Constitución de 1863 y convocó una asamblea de delegatarios, que expidió la Constitución de 1886.

Es decir, como observa Alarcón Núñez, se prohibía la reelección, pero la norma permitía que quien ejercía el cargo se retiraba en los plazos señalados para no inhabilitarse y volvía a aspirar; éste jamás estaba inhabilitado, porque ejercían el vicepresidente o el designado, y volvía a ser reelecto. Según las expresiones de Alarcón, en vida de Núñez a él se le reelegía, y la pugna se trasladaba a quien iba a ser el vicepresidente.

En 1891, cuando se pretendía escoger al gobernante del periodo que comenzaba el 7 de agosto del año siguiente, el conservatismo se dividió entre los llamados históricos, que apoyaban a Marceliano Vélez para presidente, y a José Joaquín Ortiz, para vicepresidente, y los nacionalistas, que volvían a llevar a Núñez para presidente y a Miguel Antonio Caro para vicepresidente. Naturalmente, estos eligieron a Núñez por cuarta y última vez.

Al fallecer Núñez, el 18 de septiembre de 1894, Miguel Antonio Caro, vicepresidente en ejercicio, pretendía seguir en el gobierno, pero como no contaba con la simpatía que le garantizara el triunfo, y tampoco estaba el jefe fallecido, buscó a Manuel Antonio Sanclemente, para presidente, y a José Manuel Marroquín, para vicepresidente, pues pretendía que el Congreso después lo eligiera designado, y volver a la presidencia. Pero Marro-

¹⁴ Citado por Alarcón Núñez, Óscar en los borradores de su trabajo en imprenta sobre *La otra cara de la Constitución de 1991*, en el capítulo de la reelección presidencial en Colombia, 2011.

quín le dio golpe de Estado a Sanclemente y se quedó en el gobierno con las consecuencias conocidas, como fueron la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá.

Después de tan lamentables sucesos y concluido el periodo, fue elegido el general Rafael Reyes en unos comicios controvertidos, pues al presidente y al vicepresidente los elegía un cuerpo electoral que se constituía por elección en cada departamento, y se cuenta que en la región de Padilla, perteneciente a la provincia de la Guajira (Magdalena), se hizo un fraude que favoreció a Reyes.

Éste asumió, cerró el Congreso y lo reemplazó por una asamblea que reformaba la Constitución y hacía leyes, y acabó la vicepresidencia y la designatura, para que nadie más se hiciera cargo del gobierno, ni siquiera por golpe de Estado, como había ocurrido en la administración anterior.

Ese organismo, por acto legislativo 5 de 1905, estableció:

El periodo presidencial en curso, y solamente mientras esté en cabeza del gobierno el señor general Reyes, durará una década, que se contará del 1.º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.

En caso de que el poder ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor general Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también la de todos los periodos subsiguientes.

Como no había vicepresidente ni designado, también el mismo acto legislativo señaló que en caso de falta temporal del presidente lo reemplazaría el ministro que designara el presidente, y en caso de falta absoluta, el ministro que designara el Consejo de Ministros por mayoría absoluta de votos.

Reyes sólo llegó hasta 1909, cuando hechos de orden público lo obligaron a renunciar. Lo reemplazó el ministro Jorge Holguín, por escogencia del titular, pero, tan pronto asumió, el general Ramón González Valencia, quien había sido el vicepresidente y había renunciado presionado por Reyes, reclamó su derecho al cargo. La Asamblea Nacional lo eligió, pero aprobó el acto legislativo 2, de 1910, que dijo en un artículo transitorio: “El período de los designados que nombre la Asamblea Nacional en sus presentes sesiones, durará desde el día de la elección hasta el 31 de marzo de 1911”.

El acto legislativo 3, del 31 de octubre de 1910, que dio un vuelco total a la Constitución 1886, estableció en el artículo 28:

El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

No podrá tampoco ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido el poder ejecutivo dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Desde entonces, los ciudadanos colombianos, por voto censatario, comenzaron a elegir directamente al presidente y a los representantes. Voto censatario o calificado es aquel que lo condiciona a tener una renta o una determinada instrucción.

Allí se reiteró que desaparecía el vicepresidente, pero se mantuvo la existencia de varios designados; por eso se hablaba de primero y segundo designados. Igualmente, en el acto legislativo 3, del 31 de octubre de 1910, se dijo en el artículo 43: “Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente presidente de la República y representante”.

La reforma constitucional de 1936 estableció: “Todos los ciudadanos eligen directamente concejales municipales, diputados a las asambleas departamentales, representantes al Congreso Nacional y presidente de la República”.

Se estableció así el sufragio universal, pero únicamente para los hombres. En el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla se le dio el voto a la mujer; esta disposición fue ratificada en el plebiscito de 1957.

Además, en esa misma reforma constitucional se dispuso: “El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato”.

Bajo ese precepto, el único que fue reelegido fue Alfonso López Pumarejo; pero como vimos, por razones políticas del momento debió renunciar y dejar encargado al designado Alberto Lleras. Como se dijo más arriba, lo intentaron sin éxito Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN NÚÑEZ, Oscar, *La otra cara de la Constitución de 1991*, en la parte sobre la reelección presidencial en Colombia, en imprenta (2011).
- CASTRO, Jaime, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta Colombiana, 2004.
- Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, en Restrepo Piedrahita, Carlos (comp.), 2a. ed., Universidad Externado de Colombia, 1995.
- JARAMILLO, Juan Fernando, “La reelección presidencial inmediata en Colombia”, *Nueva Sociedad*, Bogotá, núm. 198.
- SAMPER, José María, *Derecho público interno*, Bogotá, Temis, 1882.