

Marzo de 2015

<http://www.kas.de/iusla>

<http://www.dejusticia.org/>



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica



Dejusticia  
derecho · justicia · sociedad

## Café y debate sobre equilibrio de poderes y reajuste institucional

Por estos días cursa en quinto debate legislativo el proyecto de reforma constitucional de equilibrio de poderes y reajuste institucional presentado por el Gobierno Nacional. Los textos aprobados en la primera vuelta eliminan la reelección presidencial, reemplazan el Consejo Superior de la Judicatura por el Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial, crean un tribunal de aforados, modifican la elección de algunos magistrados de las altas cortes y eliminan el voto preferente, entre otras. Se trata de muchos temas, algunos de los cuales no han sido suficientemente debatidos o no responden directamente a los problemas que justificaron inicialmente la iniciativa gubernamental. Por eso, al empezar el 2015 y antes de comenzar nuevamente los debates legislativos cabe preguntarse: ¿Existe un desequilibrio de poderes? ¿Las reformas lo resuelven?

Las respuestas son variadas, así como lo son las posiciones sobre esta reforma. Esto quedó reflejado el pasado 19 de febrero en **el Café y Debate** que realizamos conjuntamente el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad–**Dejusticia**, y el **Programa Estado de Derecho para Latinoamérica** de la Fundación Konrad Adenauer sobre el tema.



Café y debate es una actividad que inició en 2014, y cuyo principal objetivo es consolidar un espacio de discusión que fomente el debate crítico y propositivo sobre diferentes coyunturas que involucren la vigencia del Estado Social de Derecho.

El debate inició con los aportes de Juan Manuel Charry, presidente del Instituto Libertad y Progreso, y Héctor Riveros,

director del Instituto de Pensamiento Liberal. Ambos, voces muy activas en la discusión pública sobre el tema. Al diálogo se sumaron las intervenciones de los demás asistentes entre los que estaban representantes de organizaciones sociales, agencias de cooperación internacional, académicos expertos en el tema y funcionarios de las altas cortes, del gobierno y del Congreso de la República. La moderación estuvo a cargo de Rodrigo Uprimny, director de Dejusticia y profesor de la Universidad Nacional.

**La reforma hace frente al desequilibrio entre poderes públicos y busca generar confianza en las instituciones del Estado: Héctor Riveros**

En su intervención, Héctor Riveros presentó la reforma como un proyecto que busca restablecer el equilibrio entre los poderes públicos desde una concepción sistémica, de tal forma que mejore la eficacia del Estado y, en consecuencia, disminuya la desconfianza en las instituciones públicas.

Para Riveros, la Constitución de 1991 ha tenido modificaciones de carácter puntual que han cambiado la dinámica en el funcionamiento de las instituciones, como puede ser el caso de la incorporación de la figura de la reelección presidencial. Sin embargo, al ser la estructura del Estado colombiano un sistema, la modificación de uno de sus elementos tiene consecuencias en la totalidad de dicha organización, afectando el equilibrio entre los poderes públicos. Hoy, existe un poder ejecutivo fortalecido por la reelección presidencial y un Congreso subordinado al presidente; hay graves inconsistencias en los controles a los poderes públicos; y, una falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

Pues bien, según Riveros, la reforma busca solucionar algunos de esos problemas desde una perspectiva sistémica y apuesta por un diseño institucional que incentive la confianza en las instituciones públicas, la pregunta es ¿qué se puede hacer a través de normas constitucionales para ello?



Aunque el debate inicia con la intervención de dos expositores, es clave la participación de los asistentes, con el objetivo de ampliar la discusión.

Para el expositor hay tres aspectos de la reforma que suponen cambios normativos para cumplir con la finalidad que se plantea. En primer lugar, la eliminación de la reelección, ese '*artículo*' que desequilibró la estructura constitucional del Estado; segundo, la eliminación del voto preferente y la incorporación de listas cerradas como elemento para generar cambios en la dinámica del ejercicio de la política y la contienda electoral, como forma de hacerle frente al clientelismo y demás prácticas que afectan el sistema electoral colombiano, e instrumento para generar cohesión de los partidos políticos; y, por último, la creación de una gerencia de la rama judicial, que permita atacar la ineficacia y la desconfianza, pues la judicatura es una empresa pública con miles de trabajadores y mucho presupuesto, lo que implica que debe ser administrada por profesionales de esas áreas y no por abogados, como se ha hecho hasta ahora.

En definitiva es una reforma que le hace frente al desequilibrio a través de normas constitucionales. Sus críticos, señalaba Riveros, no han hecho el análisis integral que él presentó y eso no les ha permitido ver la discusión de fondo: la necesidad de recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado.

## **La reforma es insuficiente, puntual y pone el centro de atención en el lugar equivocado: Juan Manuel Charry**

Debe empezar por mencionarse que, a diferencia de los planteamientos de Riveros, para Charry la reforma no soluciona temas estructurales de la arquitectura institucional contenida en la Constitución colombiana. Para este experto constitucionalista, la reforma es insuficiente y puntual.

Para desarrollar esta afirmación, Charry recuerda el contexto en que el gobierno presenta el proyecto: un pasado fracaso en el intento de reformar a la justicia y una creciente crítica a la figura de la reelección presidencial. En este sentido, lo que se hizo fue responder a esa situación y adicionar algunos temas que permitirían corregir la ingenuidad del constituyente del 91, especialmente en lo que tiene que ver con la burocratización de la justicia por parte de política y la responsabilidad de altos funcionarios.

Sin embargo, según Charry, las modificaciones constitucionales que se intentan tramitar en el Congreso no corrigen los problemas de fondo que genera el desequilibrio en las relaciones entre los poderes públicos. En materia de justicia, no soluciona la falta de acceso a la misma. Tampoco da respuesta a lo que, para Charry, se constituye en el elemento esencial de estas discusiones: un sistema de controles asimétrico donde tenemos un Congreso que está sobre controlado y sus funciones están dirigidas por el gobierno; un gobierno con pocos controles, que legisla pero no ejecuta; y, unos magistrados, que no están controlados, y hacen políticas públicas.



A la actividad asistieron expertos provenientes de la academia, la sociedad civil, la cooperación internacional, y las ramas ejecutiva, legislativa y judicial.

Por lo tanto, la reforma no está poniendo el ojo en el elemento central del problema del desequilibrio y, aunque trata de solucionar algunas cosas, lo hace de manera puntual y como respuesta a una coyuntura. Es decir, la reforma avanza sobre la base de un criterio político, mediático, de grupos de presión. De ahí que para Charry, esta reforma debe limitarse a eliminar la reelección, lo que no quiere decir que no haga falta una verdadera reforma que corrija el problema del desequilibrio.

### **Aportes de los participantes al debate**

Los representantes de organizaciones sociales, agencias de cooperación internacional, académicos expertos en el tema, funcionarios de las altas cortes, del gobierno y del Congreso de la República aportaron nuevos elementos al debate iniciado por los expositores. Algunos hicieron énfasis en las ausencias de la reforma, otros rescataron aspectos positivos, varios profundizaron en la necesidad de darle claridad al concepto de equilibrio de poderes y otros hicieron planteamientos más políticos del tema.

En cuanto a las ausencias de la reforma, se hizo referencia a asuntos puntuales como la falta de regulación de la relación del Consejo Nacional Electoral con otras instituciones relevantes en el proceso electoral; el vacío en materia de límites a los poderes de los órganos de control; la necesidad de incorporar normas que fortalezcan la participación en bancadas, el pluralismo y la disciplina de los partidos políticos; la importancia de reconocer formas de justicia diferentes a la del sector jurisdiccional; y la falta de participación de la sociedad civil en las discusiones.



**Café y debate**, se lleva a cabo aproximadamente cada dos meses en Bogotá, durante un desayuno al que se invitan invitadas alrededor de 30 personas

Además se hicieron críticas sobre aspectos más profundos como la falta de claridad sobre el concepto de equilibrio, ¿qué equilibrio quiere recuperar la reforma? Este interrogante puso sobre la mesa una discusión que parece estar todavía vigente en Colombia y sobre la cual es necesario profundizar: ¿el mejor sistema para el país es el presidencialismo o el parlamentarismo?

Por otro lado, se dijo que existe una desorientación del gobierno en materia de política pública en justicia, proveniente de un mal entendimiento sobre la independencia judicial. Pero, se aclaró que para ninguno de los participantes la reforma actual supone una solución al problema de acceso a la justicia, y para algunos, que las reformas a la justicia deberían desligarse de la reforma política.

También se rescataron los aciertos de la reforma: la apuesta por brindar soluciones a la situación actual, la visibilización de los temas de género, y la consagración de listas cerradas para cargos de elección popular como fortalecimiento a la actuación en bancadas de los partidos políticos. Sin embargo, sobre este último punto de las listas cerradas, quedó la inquietud sobre su capacidad de fortalecer al Congreso, pues en opinión de algunos se trata de normas que promueven el mantenimiento de las mayorías del gobierno en el legislativo, lo que implicará que hayan menos actores pero más disciplinados.

Ahora bien, más allá de los aciertos o desaciertos, falencias o fortalezas de la reforma presentada por el gobierno en el año pasado, varios participantes hicieron énfasis en aspectos más contextuales o coyunturales alrededor de la misma. Se resaltó la necesidad de tener en cuenta que las negociaciones de paz llevarán a cambios más profundos en la estructura del Estado, en el diseño institucional para la construcción de paz. De ahí que el gobierno le dé a esta reforma el carácter de minimalista, bajo la idea de alcanzar un objetivo de política pública deseable: el equilibrio entre los poderes públicos, a través de la prohibición de la reelección presidencial, el fortalecimiento de los partidos políticos y de su disciplina , y

el fortalecimiento de una rama judicial con capacidad de autogobernarse y administrarse.

Finalmente, se hizo un llamado a tener muy presentes las correlaciones de fuerzas políticas y los intereses que estas representan, pues hay cosas que son ideales, pero en determinados contextos no son posibles.

El Café y debate dejó claro que una reforma a la arquitectura del Estado colombiano para recuperar el equilibrio entre los poderes públicos es necesaria. Una reforma estructural que fortalezca el Congreso, controle las actuaciones de todos los poderes públicos y solucione los problemas de

acceso a la justicia. Una reforma que permita al Estado funcionar en clave de construcción de paz. Una reforma que garantice el pluralismo.

Sin embargo, parece que la que cursa actualmente en el Congreso no podría alcanzar todos esos objetivos, aunque de hecho parece que tampoco lo pretende. El debate y la discusión son más que necesarios ahora y en un futuro aparentemente próximo, pues la eficacia del Estado depende en gran parte de su organización y en esas dos horas del pasado 19 de febrero aparecieron propuestas y preocupaciones sobre las que vale la pena profundizar.