



Universidad  
Carlos III de Madrid  
www.uc3m.es

## **TESIS DOCTORAL**

# **MUTACIONES DEL PRESIDENCIALISMO. LA TRANSFORMACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA (1974-2010)**

**Autora:**

**Ana Catalina Arango Restrepo**

**Director:**

**Andrea Greppi**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, ECLESIAÍSTICO Y  
FILOSOFÍA DEL DERECHO**

Getafe, enero de 2017





## TESIS DOCTORAL

### MUTACIONES DEL PRESIDENCIALISMO.

### LA TRANSFORMACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA (1974-2010)

**Autora:** Ana Catalina Arango Restrepo

**Director:** Andrea Greppi

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Getafe, de de



**MUTACIONES DEL PRESIDENCIALISMO.  
LA TRANSFORMACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL EN  
COLOMBIA (1974-2010)\***

---

\* La presente tesis es el resultado de una investigación doctoral financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología (COLCIENCIAS), a través del Programa de Formación Doctoral en el Exterior (Convocatoria 617 de 2013).



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>PRIMERA PARTE. LA CONFIGURACIÓN DEL HIPERPRESIDENCIALISMO</b>	<b>19</b>
<b>1. PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO</b>	<b>27</b>
<b>2. EL PRESIDENCIALISMO COMO FACTOR DE QUIEBRA DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>36</b>
<b>2.1. LOS “PELIGROS” DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>36</b>
<b>2.2. OBJECIONES A LOS “PELIGROS” DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>40</b>
<b>2.3. NUEVAS DISCUSIONES</b>	<b>45</b>
<b>3. CONFIGURACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>52</b>
<b>3.1. LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL</b>	<b>54</b>
3.1.1. FACULTAD DE EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY	60
3.1.2. FACULTAD DE VETAR LA LEY	65
3.1.3. INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA SOBRE DETERMINADAS MATERIAS	71
3.1.4. PODER PARA MODIFICAR LA AGENDA DEL CONGRESO	72
3.1.5. OTROS PODERES DE CARÁCTER NO LEGISLATIVO	74
<b>3.2. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS</b>	<b>74</b>
3.2.1. EFECTOS DE LAS LEYES ELECTORALES SOBRE LA COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS	77
3.2.2. REPRESENTACIÓN BASADA EN INTERESES LOCALES O NACIONALES	96
3.2.3. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	102
3.2.4. POLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	107
3.2.5. DISCIPLINA DE LOS PARTIDOS	109
3.2.6. FORMACIÓN DE COALICIONES	111
<b>4. VARIACIONES DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>117</b>

<b>SEGUNDA PARTE. EL CASO COLOMBIANO: ¿DISTINTAS MODALIDADES DE HIPERPRESIDENCIALISMO?</b>	<b>125</b>
<b>CAPÍTULO 1. PRIMER PERÍODO (1974-1990)</b>	<b>131</b>
<b>1. EL CONTEXTO</b>	<b>132</b>
<b>2. CONFIGURACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>143</b>
<b>2.1. LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO</b>	<b>143</b>
2.1.1. FACULTAD DE EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY	146
2.1.1.1. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN	149
2.1.1.2. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UNA DELEGACIÓN EXPRESA DEL CONGRESO	172
<b>2.2. SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS</b>	<b>175</b>
2.2.1. EFECTOS DE LAS LEYES ELECTORALES SOBRE LA COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS	184
2.2.2. REPRESENTACIÓN BASADA EN INTERESES LOCALES O NACIONALES	186
2.2.3. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	189
2.2.4. POLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	194
2.2.5. FORMACIÓN DE COALICIONES	203
<b>3. VARIACIONES DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>209</b>
<b>CAPÍTULO 2. SEGUNDO PERÍODO (1990- 2002)</b>	<b>215</b>
<b>1. EL CONTEXTO</b>	<b>216</b>
<b>2. CONFIGURACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>230</b>
<b>2.1. LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO</b>	<b>230</b>
2.1.1. FACULTAD DE EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY	234
2.1.1.1. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN	238
2.1.1.2. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UNA DELEGACIÓN EXPRESA DEL CONGRESO	252
2.1.2. INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA SOBRE DETERMINADAS MATERIAS	254
<b>2.2. SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS</b>	<b>255</b>
2.2.1. EFECTOS DE LAS LEYES ELECTORALES SOBRE LA COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS	258
2.2.2. REPRESENTACIÓN BASADA EN INTERESES LOCALES O NACIONALES	264
2.2.3. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	268
2.2.4. POLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	271



2.2.5. FORMACIÓN DE COALICIONES	274
<b>3. VARIACIONES DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>278</b>
<b>CAPÍTULO 3. TERCER PERÍODO (2002-2010)</b>	<b>283</b>
<b>1. EL CONTEXTO</b>	<b>284</b>
<b>2. CONFIGURACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>290</b>
<b>2.1. LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO</b>	<b>290</b>
2.1.1. FACULTAD DE EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY	292
2.1.1.1. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN	294
2.1.1.2. DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE UNA DELEGACIÓN EXPRESA DEL CONGRESO	302
2.1.2. FACULTAD DE VETAR LA LEY E INCLINACIÓN DE LA BALANZA POR PARTE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACIA EL EJECUTIVO	304
2.1.3. MENSAJE DE URGENCIA	309
2.1.4. CITACIÓN A SESIONES EXTRAORDINARIAS	312
<b>2. SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS</b>	<b>313</b>
2.2.1. EFECTOS DE LAS LEYES ELECTORALES SOBRE LA COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS	318
2.2.2. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	321
2.2.3. POLARIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	322
2.2.4. FORMACIÓN DE COALICIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL	324
<b>3. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL EJERCICIO DE UN CONTRAPESO</b>	<b>338</b>
<b>3.1. LA PARTICIPACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA CONFIGURACIÓN DEL HIPERPRESIDENCIALISMO: SENTENCIA C-1040/2005</b>	<b>339</b>
<b>3.2. IMPOSICIÓN DE FRENOS AL EJECUTIVO QUE LE IMPIDEN SEGUIR AVANZANDO HACIA LA CONCENTRACIÓN DE MÁS PODER: SENTENCIA C-141/2010.</b>	<b>343</b>
<b>4. VARIACIONES DEL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>351</b>
<b>TERCERA PARTE. LAS MUTACIONES DEL HIPERPRESIDENCIALISMO Y SUS EFECTOS SOBRE LA DEMOCRACIA</b>	<b>357</b>
<b>1. TRES MODALIDADES DE HIPERPRESIDENCIALISMO ENTRE 1974 Y 20101</b>	<b>361</b>

<b>1.1. EL HIPERPRESIDENCIALISMO CONSTRUIDO SOBRE EXCESIVAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y AMPLIOS PODERES PARTIDISTAS: PRIMER PERÍODO (1974-1990)</b>	<b>361</b>
1.1.1. PERSECUCIÓN Y NEUTRALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN	361
1.1.2. CESIÓN A LAS FUERZAS ARMADAS DE NUEVAS COMPETENCIAS Y DE AUTONOMÍA EN EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO	372
1.1.3. PASIVIDAD ANTE EL EXTERMINIO DE UN PARTIDO POLÍTICO DE OPOSICIÓN: EL CASO DE LA UNIÓN PATRIÓTICA	377
<b>1.2. EL HIPERPRESIDENCIALISMO CONSTRUIDO SOBRE FACULTADES LEGISLATIVAS MODERADAS Y AMPLIOS PODERES PARTIDISTAS: SEGUNDO PERÍODO (1990-2002)</b>	<b>385</b>
1.2.1. NEGOCIACIONES INDIVIDUALES CON CONGRESISTAS PARA EVADIR EL JUICIO POLÍTICO DEL PRESIDENTE: EL “PROCESO 8000”	385
<b>1.3. EL HIPERPRESIDENCIALISMO CONSTRUIDO SOBRE FACULTADES LEGISLATIVAS MODERADAS, EXCESIVOS PODERES PARTIDISTAS Y, REFORZADO POR LOS ALTOS ÍNDICES DE FAVORABILIDAD DEL PRESIDENTE: TERCER PERÍODO (2002-2010)</b>	<b>393</b>
1.3.1. LA CAMPAÑA DE DESPRESTIGIO CONTRA LA CORTE SUPREMA COMO ESTRATEGIA PARA EVITAR LA DESCONFIGURACIÓN DE UNA MAYORÍA EN EL CONGRESO	394
1.3.2. FALSOS POSITIVOS: UNA CONSECUENCIA DE LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	400
<b>2. EFECTOS DEL HIPERPRESIDENCIALISMO SOBRE LA DEMOCRACIA</b>	<b>412</b>
<b>3. CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>424</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>433</b>
<b>ANEXO. LA CONFORMACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886</b>	<b>443</b>
<b>1. LA CONFIGURACIÓN DE UN <i>HIPERPRESIDENCIALISMO</i> EN LA CARTA DE 1886</b>	<b>447</b>
<b>2. REDUCCIÓN DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES EN LA REFORMA DE 1910</b>	<b>453</b>
<b>3. EL PROYECTO DE 1953: UN INTENTO FALLIDO DE MODIFICAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL</b>	<b>457</b>
<b>4. RECONFIGURACIÓN DEL HIPERPRESIDENCIALISMO CON LA REFORMA DE 1968</b>	<b>460</b>
<b>4.1. OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA</b>	<b>469</b>

4.1.1. LA RETENCIÓN	469
4.1.2. DESMONTE DEL FRENTE NACIONAL	470
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>473</b>



## INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el presidencialismo y sus formas “desviadas” sigue teniendo especial relevancia en América Latina en donde la expedición de nuevas constituciones ha sido insuficiente para revertir la tendencia que tienen estos regímenes a concentrar poderes en cabeza del ejecutivo. La figura del caudillo que se perpetúa en el poder presentándose como la única solución viable a las crisis crónicas que enfrentan estos países, continúa repitiéndose en pleno siglo XXI. En efecto, en los últimos años, los presidentes en ejercicio de Venezuela, República Dominicana, Colombia, Bolivia y Ecuador, impulsaron con éxito reformas constitucionales que les permitieron reelegirse de forma inmediata y extender su mandato. Los presidentes de Argentina, Honduras y Costa Rica también movieron sus maquinarias para levantar la prohibición de reelección pero fracasaron en el intento. El de Costa Rica, sin embargo, se vio favorecido por una interpretación de la Corte que declaró inconstitucional el artículo que la prohibía. Los largos períodos en que estos presidentes consiguen retener el poder, les ha permitido ampliar su margen de decisión y, en ocasiones, evadir los controles que sobre ellos están llamados a ejercer los poderes legislativo y judicial. Del ejercicio de largos mandatos con poderes reforzados han resultado entonces nuevas formas de presidencialismo que recuperan ciertos rasgos autoritarios pero escapan a la reprobación de los ciudadanos y la comunidad internacional porque logran esconderse bajo la fachada de una democracia.

La tendencia del presidente a perpetuarse en el poder no es la primera duda que despierta el presidencialismo latinoamericano. Desde sus inicios, éste ha sido entendido por algunos como una copia “desviada” o “atrofiada” del modelo estadounidense, en gran medida, por los amplísimos poderes que otorga a la figura del presidente. Especial controversia suscitó en los años ochenta cuando los regímenes de la región sufrieron la caída en cadena de sus democracias y evidenciaron su incapacidad para hacer frente a la ola autoritaria que azotaba al continente<sup>1</sup>. No obstante, el resurgimiento de estas democracias y su estabilización por casi ya tres décadas, ha desafiado los pronósticos de quienes advertían un retorno cíclico de los sistemas presidenciales a las dictaduras militares, desplazando el foco de la discusión y con él,

---

<sup>1</sup> Linz, Juan José. *La quiebra de las democracias*. Trad. Rocío de Terán, Alianza Editorial, Madrid, 1978, p. 25. Del mismo autor: "Presidencial or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, eds., Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 4.

la idea de que era inminente su reemplazo por sistemas híbridos o parlamentarios. De este modo, ha perdido sentido el mero ejercicio de contraponer el presidencialismo a otras formas de gobierno y el debate ha empezado a centrarse en el estudio de nuevos problemas como, por ejemplo, las diversas formas de concentrar poderes en el ejecutivo o el “vaciamiento” de la representación<sup>2</sup>, que pueden ser críticos para la consolidación de la democracia aunque no conlleven necesariamente su ruptura<sup>3</sup>. La preocupación por el resurgimiento de ejecutivos que se arrojan de forma progresiva más poder, se ha extendido incluso a los sistemas parlamentarios que empiezan a dar muestras de una “presidencialización” de sus regímenes. Esta presidencialización se caracteriza por la personalización del ejecutivo gracias a una ampliación de las herramientas que tiene a su disposición para gobernar, a la autonomía que adquiere respecto a su partido y al protagonismo de su figura individual<sup>4</sup>.

Colombia, por su parte, no escapa a la tendencia cada vez más extendida de concentrar poderes en cabeza del ejecutivo. En el período comprendido entre 1974 y 2010 se observan profundas transformaciones en el ejercicio del poder presidencial que responden, en principio, a reformas constitucionales pero en cuyo resultado convergen las decisiones y prácticas de múltiples actores políticos. En estos años se observan así distintas modalidades de presidencialismo que tienen repercusiones muy variadas sobre la democracia. Si bien estas reformas apuntan a reducir los poderes del ejecutivo y a restablecer un equilibrio entre las tres ramas, se constata que de forma reiterada el ejecutivo consigue superar las barreras y recuperar un papel preponderante dentro del sistema.

Esta investigación tiene entonces por objeto estudiar un fenómeno que se pasó por alto en la discusión sobre el desempeño de los sistemas presidenciales porque ha dado por hecho que diseñar las combinaciones institucionales “adecuadas” bastaría para moderar el ejercicio del poder presidencial y garantizar la estabilidad de una democracia. El fenómeno que se estudia hace referencia a la gran capacidad de mutar que desarrolla el presidencialismo para adaptarse a las reformas que intentan moderar las facultades del ejecutivo y evitar así que éste pierda su papel preponderante dentro del sistema. El estudio de estas mutaciones presidenciales puede

---

<sup>2</sup> Greppi, Andrea. *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Editorial Trotta, Madrid, 2012, pp. 41-43.

<sup>3</sup> Amorim, Neto. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 4, 2006, pp. 415 y 416.

<sup>4</sup> Poguntke, Thomas y Paul Webb. “The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences”. En *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern democracies*, eds., Thomas Poguntke y Paul Webb, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 1-7.

ayudar a explicar por qué, cada vez que se identifica la brecha por la que el poder presidencial se desborda y se crea el “cerco institucional” para contenerlo, el ejecutivo logra abrirse un nuevo espacio que le permite continuar imponiéndose sobre los demás poderes públicos. La capacidad del presidencialismo de mutar se reconoce porque el ejecutivo se ciñe formalmente a los nuevos límites que el legislador le impone –a veces gracias a la intervención de otras instituciones– pero recurre a otras estrategias con las que consigue impulsar con igual fuerza su programa de gobierno y evadir los controles que sobre él están llamados a ejercer los órganos legislativo y judicial.

Asimismo, este trabajo se propone llamar la atención sobre la importancia de distinguir entre modalidades de presidencialismo e incluso de hiperpresidencialismo pues, aunque la categoría de “híper” supone siempre una desviación del presidencialismo que se caracteriza por una fuerte concentración de poderes en el ejecutivo y por tanto, una distorsión del principio de separación de poderes, no se trata de una categoría uniforme. En efecto, como se verá, el hiperpresidencialismo resulta de otorgarle al ejecutivo un exceso de facultades legislativas, de poderes partidistas o de ambos y dependiendo de cuál sea el pilar sobre el que se apoya el ejecutivo para concentrar poderes, su actuación tendrá repercusiones sobre una u otra faceta de la democracia. Así, elaborar distinciones entre modalidades de hiperpresidencialismo es una herramienta valiosa para establecer relaciones entre la forma en que se comporta un ejecutivo según sean las facultades que se le asignan y los efectos que sus decisiones pueden tener sobre la democracia.

Para estudiar el fenómeno de las mutaciones del presidencialismo se escogió un período de la historia de Colombia que empieza el 7 de agosto de 1974 –fecha en la que termina el mandato presidencial de Misael Pastrana Borrero y con éste, el pacto entre liberales y conservadores que dio origen al Frente Nacional– y termina el 26 de febrero de 2010, con la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley que convocaba a un referendo para autorizar una segunda reelección consecutiva del presidente de la República (C-141/2010). Con el fin de identificar cómo se comportan las distintas instituciones cuando se implementa una reforma que intenta reducir las facultades del ejecutivo, se han dividido estos treinta y seis años en tres segmentos atendiendo a dos acontecimientos que modifican profundamente el poder presidencial y marcan puntos de cierre e inicio de nuevas etapas en la historia constitucional colombiana: la expedición de la Carta de 1991 y la reforma política de 2003. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que “[l]os regímenes políticos nunca entran perfectamente en compartimientos definidos intelectualmente, y cualquier sistema de clasificación tiene que

aceptar la existencia de casos ambiguos, fronterizos y mixtos”<sup>5</sup>. De este modo, ni el paso de una versión de presidencialismo a otra se produce de manera inmediata ni tampoco pueden encasillarse como si los modelos se realizaran en su forma pura. Además, no puede estudiarse cada lapso como si una sola persona ejerciera el cargo sin solución de continuidad. Los cambios registrados obedecen a lentos procesos que toman diversas características dependiendo de las decisiones y las medidas adoptadas por el presidente de turno y éstas, matizan o acentúan los rasgos que se han identificado como comunes.

Ahora bien, el ejercicio de la presidencia bajo una Constitución que de entrada le atribuye al ejecutivo una preponderancia respecto de las ramas legislativa y judicial, difícilmente puede resultar en una forma de gobierno distinta al hiperpresidencialismo. No obstante, las normas por sí solas no dan elementos suficientes para definir cómo se comportan las instituciones. Incluso un sistema hiperpresidencialista puede adquirir rasgos más o menos autoritarios que no dependen exclusivamente de la distribución de competencias que el ordenamiento jurídico efectúe entre los poderes públicos. Las estructuras normativas dejan siempre un margen a la acción política que es la que finalmente condiciona el curso de los acontecimientos. De hecho, la interpretación que hace el presidente de turno de los límites a sus facultades, el papel que asumen el Congreso y la Corte en el control de esta interpretación y la respuesta de la opinión pública a los desmanes o aciertos de ambos, condicionan la laxitud con que un presidente puede hacer uso de ellas. También la forma en que operan los partidos políticos, las presiones de los distintos grupos sociales, la capacidad del presidente de formar coaliciones al interior del Congreso y hasta su propio carisma, son variables que escapan del ámbito de las normas y que, en todo caso, condicionan su mandato.

Así las cosas, a pesar de que la estructura de esta investigación se guía por los cambios normativos experimentados durante estos treinta y seis años, conviene advertir que no pretende ser éste un análisis estrictamente jurídico del sistema presidencial colombiano. Teniendo en cuenta que su transformación es resultado de una interacción de variables que sobrepasan al ámbito de las normas, una perspectiva de este tipo correría el riesgo de arrojar una lectura distorsionada o en cualquier caso, muy reducida. Se recurrirá entonces a conceptos y herramientas de la historia constitucional y la teoría política para construir una visión más amplia que permita entender qué fuerzas están detrás del desequilibrio de poderes, por qué las

---

<sup>5</sup> Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Trad. Josefina Delgado, Paidós, Barcelona, 1991, pp. 21 y 22.



soluciones propuestas a las crisis continuas encuentran serias limitaciones al momento de ser aplicadas y en qué medida su fracaso está condicionado por la propia naturaleza del sistema.

La pertinencia de estudiar el caso colombiano se justifica, de un lado, en la escasez de investigaciones que se detengan en el análisis de los efectos que estos desplazamientos de la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional, han producido sobre las distintas facetas de la democracia colombiana. Por supuesto, existen valiosos trabajos que versan sobre la evolución del sistema presidencial colombiano o sobre los avances y retrocesos de la democracia, sin embargo, estos no han tenido por objeto identificar y explicar los vínculos que resultan de la interacción entre ambos<sup>6</sup>. De otro lado, gran parte de los trabajos que se centran en la evolución del presidencialismo latinoamericano o que evalúan el desempeño de sus democracias, se basan en un extenso análisis comparativo. Aunque estos estudios son de gran utilidad para identificar rasgos comunes y definir tendencias que pueden asociarse a determinados factores políticos, económicos o sociales, también es cierto que el grado de generalización que requieren en ocasiones exige pasar por alto las características concretas de un régimen político, arrojando resultados que son válidos para una región o para un grupo de países pero que deben matizarse en cada caso concreto<sup>7</sup>.

Para abordar la problemática planteada, esta investigación se estructuró en tres partes. En la primera, se reconstruyen las herramientas que permitirán identificar, en el estudio del caso colombiano, la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional y con ella, la modalidad de presidencialismo que se configura en cada período. Para esto, se empieza por definir los sistemas presidenciales, parlamentarios y los que resultan de una combinación de

---

<sup>6</sup> Pedro Medellín, por ejemplo, ha hecho un interesante estudio sobre las relaciones entre presidencialismo y gobernabilidad en Colombia. Ver: *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Planeta, Bogotá, 2006. También pueden consultarse los clásicos estudios de: Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*. Ed. 3<sup>a</sup>. Ediciones Suramérica, Bogotá, 1986; Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*. Editorial América Latina, Bogotá, 1979; Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds., Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 110-159; Archer, Ronald. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, eds., Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, Stanford University Press, Stanford, 1995, pp. 164-99. Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. "From <Restricted> to <Besieged>: the Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". En *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, eds., Frances Hagopian y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 235-260; Dix, Robert H. "Consociational Democracy: the Case of Colombia". *Comparative politics*, Vol. 12, No. 3, 1980, pp. 303-321.

<sup>7</sup> Greppi, Andrea. "Calidad de la democracia". *Eunomia*. Revista en Cultura de la Legalidad, No. 7, 2014, p. 190.

instituciones de ambos. En segundo lugar, se retoma el debate que abrió Juan Linz sobre el desempeño de los sistemas presidenciales y la evolución que éste ha experimentado, con el objeto de rescatar aquellos elementos que continúan siendo relevantes para acercarse al estudio del presidencialismo. En tercer lugar, se desarrollan las principales variables que según esta discusión, sirven para determinar el lugar que ocupa el ejecutivo, estas son, las prerrogativas que la Constitución le otorga al presidente y la forma en que se configura el sistema electoral y de partidos. De acuerdo a la fuerza que a partir de estos elementos adquiera el ejecutivo para imponerse sobre las restantes ramas, será posible distinguir en cada período si se está en presencia de un sistema “hiperpresidencial”, presidencial “moderado” o presidencial “atenuado”.

En la segunda parte, se estudia el sistema presidencial colombiano en el período comprendido entre 1974 y 2010. Para ello, se dividió este apartado en tres capítulos en los que se analiza de forma separada, cada uno de los segmentos en que se fragmentó el período. Esta división responde, como se señaló, a dos cambios constitucionales: la expedición de la Constitución de 1991 y la reforma política de 2003. En cada uno de estos capítulos se replica la estructura desarrollada en la primera parte, de tal modo que se estudian, en un primer apartado, las facultades que se le otorgan al ejecutivo, dentro de las que se incluyen tanto los poderes *reactivos* como *proactivos* y, en un segundo apartado, cómo se configura el sistema electoral y de partidos.

En la tercera parte, se estudian los efectos que cada una de las modalidades resultantes de presidencialismo o hiperpresidencialismo puede producir sobre las distintas facetas de la democracia. Para ello, se seleccionan una serie de decisiones que ha tomado el ejecutivo en cada período y que revelan las herramientas que éste utiliza para asegurarse un margen de gobernabilidad. Si bien las decisiones elegidas no comprenden la complejidad y los matices de la totalidad de cada mandato presidencial y de cada período, sí revelan rasgos y tendencias que permiten establecer relaciones entre los poderes que se le otorgan al ejecutivo y los efectos que las decisiones que toma a partir de esos poderes pueden producir sobre la democracia. Por último, se evalúa en qué pudieron fallar los estudiosos del presidencialismo y se sugieren una serie de explicaciones a la pregunta de por qué, pese a las más variadas reformas y a la transformación que éstas suponen para el ejercicio del poder presidencial, no ha sido posible desplazar el sistema hacia formas moderadas de presidencialismo.

## PRIMERA PARTE

### La configuración del hiperpresidencialismo

La transición a la democracia que experimentan de manera simultánea en los años de la posguerra algunos países de Europa, América Latina, Asia y África, así como el período de regresión al autoritarismo que sobreviene a esta segunda ola de democratización<sup>8</sup>, renuevan el interés por el estudio de las condiciones que favorecen la consolidación de una democracia y los factores que determinan su ruptura. Sólo en Suramérica, entre 1958 y 1975, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador sucumben nuevamente a la dictadura. Una parte de los académicos atribuía las fisuras de la democracia al sistema de partidos, al sistema electoral, los conflictos socioeconómicos, la inestabilidad del gobierno, la desigualdad o la violencia. No obstante, con la circulación de los trabajos de Juan Linz a principios de los años ochenta, empieza a ganar fuerza un nuevo enfoque en la ciencia política que entiende que la estabilidad de una democracia estaría condicionada por la forma de gobierno que ésta adopte<sup>9</sup>.

La falta de estudios que se detuvieran en el análisis de los arreglos institucionales que convienen a una democracia preocupaba a Linz pues, advertía, ni todas las reglas y procedimientos democráticos son idénticos en su diseño ni tampoco afectan de forma similar a todo tipo de sociedad variando sólo de acuerdo a sus condiciones sociales y económicas particulares<sup>10</sup>. Para Linz, existen diferencias sustanciales en la estructura constitucional de los regímenes democráticos que determinan su estabilidad o quiebra y que van más allá del sistema de partidos, el sistema electoral o de circunstancias de tipo político, económico, social y cultural. Dichas variaciones, dice, son de carácter institucional y surgen principalmente de los mecanismos que un régimen adopte para la conformación y rendición de cuentas del ejecutivo. Esta distinción da lugar a dos clases de regímenes democráticos: el presidencial y el

---

<sup>8</sup> Huntington, Samuel, op. cit., p. 26.

<sup>9</sup> Linz, Juan José. "Presidential or Parliamentary Democracy...", op.cit., p. 3-87. Este artículo circuló, aun sin ser publicado, desde 1984 y a partir de entonces ha sido ampliamente discutido.

<sup>10</sup> Linz, Juan José. "Preface". En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 1, eds., Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol. 1, pp. ix-xi.

parlamentario, que si bien abarcan un amplio rango de fórmulas, pueden agruparse y compararse de acuerdo a los elementos que comparten<sup>11</sup>.

A pesar de que Linz habla de una “ausencia” de estudios sobre el papel de las instituciones políticas, en realidad su trabajo rescata el enfoque institucional que la ciencia política había hecho a un lado y abre el debate con una nueva tesis que entiende que el presidencialismo puede jugar un papel decisivo en la quiebra de una democracia, mientras que el parlamentarismo contaría con mejores herramientas para garantizar su establecimiento y consolidación<sup>12</sup>. Ya en los años cuarenta y cincuenta, señala Mainwaring, las instituciones políticas habían sido objeto de un intenso debate. Este “viejo institucionalismo” se enfocó en las instituciones como instrumentos que moldean el sistema político y en su estudio de los sistemas presidenciales, algunos autores se ocuparon de definir el presidencialismo latinoamericano, de explicar las características que lo diferencian del norteamericano y del por qué de estas diferencias<sup>13</sup>. No obstante, sería en los años ochenta, con los procesos de reforma política que siguieron a la caída de los regímenes autoritarios latinoamericanos que la preocupación por la conveniencia o no de implantar sistemas presidenciales para garantizar la supervivencia de una democracia, se convertiría en el centro del debate<sup>14</sup>.

La defensa de una supuesta superioridad del parlamentarismo estuvo entonces fuertemente influenciada por la inestabilidad o la ruptura de un gran número de democracias latinoamericanas que constituían la mayor parte de sistemas presidenciales existentes en el mundo<sup>15</sup>. Mientras que el 1960 nueve de los diez países suramericanos de origen español eran regímenes democráticos, en 1973 sólo dos de ellos, Colombia y Venezuela, consiguen mantenerlo<sup>16</sup>. Por el contrario, la mayoría de democracias que permanecían estables en el resto del mundo eran

---

<sup>11</sup> Linz, Juan José. “Presidential or Parliamentary Democracy...”, op. cit., p. 5.

<sup>12</sup> Linz, Juan José. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990, pp. 51-69. Del mismo autor: “The Virtues of Parliamentarism”. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, 1990, pp. 84-91.

<sup>13</sup> Una recapitulación de este debate puede consultarse en: Mainwaring, Scott. “Presidentialism in Latin America: a Review Essay”. *Latin American Research Review*, Vol. 25, No.1, 1990, pp. 159-164.

<sup>14</sup> Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”. En *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 121.

<sup>15</sup> No es extraño que la discusión sobre la gobernabilidad de los sistemas presidenciales en Latinoamérica hubiera girado en torno a la inestabilidad que surge a partir de la “pugna de poderes” pues, advierte Aníbal Pérez-Liñán, entre los años 1950 y 2000 se registran, en dieciocho países, cuarenta y cinco casos de conflictos entre el presidente y el congreso que “alcanzaron un nivel de confrontación extremo”. Esto quiere decir que “[d]urante el último medio siglo, América Latina ha sufrido una crisis institucional producto de la pugna de poderes en promedio cada catorce meses”. Ver: “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?”. *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, 2003, p. 150.

<sup>16</sup> Huntington, Samuel, op. cit., p. 32.

parlamentarias y las particularidades del sistema norteamericano –que no se replican en los demás regímenes presidenciales– hacían de él un caso de estudio aislado<sup>17</sup>. Aun cuando Linz no afirma que esta forma de gobierno sea en sí misma incompatible con una democracia estable ni que incluso bajo circunstancias extremas el parlamentarismo evitaría siempre su caída, sí observa ciertas tendencias o pautas repetidas en el derrumbamiento de algunas democracias que ponen en evidencia las herramientas defectuosas con que contaría el presidencialismo para hacer frente a las crisis o bloqueos en regímenes que, en principio, tienen probabilidades razonables de subsistir<sup>18</sup>.

El argumento empírico que daba sustento al pesimismo en el sistema presidencial parecía estar de parte de Linz. No obstante, la debilidad de esta evidencia fue puesta de relieve por Matthew Shugart y Scott Mainwaring<sup>19</sup>. La comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, señalan, –el primero implementado en gran parte de los países de América Latina y África y el segundo en Europa occidental y en las colonias inglesas– no parece plausible cuando los sistemas que se contrastan tienen profundas diferencias socioeconómicas y condiciones desiguales para la consolidación de una democracia. En estos casos resulta de enorme dificultad distinguir los obstáculos atribuibles a la forma de gobierno de aquellos que se derivan de factores

---

<sup>17</sup> Si afirmamos que los sistemas presidenciales se quiebran, no por el contexto en que se insertan sino por fallas en su Constitución que los predispone a estas quiebras, se pregunta Riggs, ¿qué es lo que hace que la Constitución norteamericana haya sobrevivido durante doscientos años? Para el autor, existen en el sistema norteamericano una serie de las prácticas “paraconstitucionales”, esto es, prescripciones que no están contenidas en la Constitución, o que estando contenidas en ellas su importancia no es lo suficientemente reconocida, que han hecho posible la supervivencia del régimen. En efecto, continúa, estas prácticas “paraconstitucionales” han permitido sortear las amenazas a que se enfrenta todo sistema presidencial como por ejemplo, las confrontaciones entre el presidente y el Congreso, las parálisis de la Asamblea, el sostenimiento de un partido viable de oposición y la existencia de un árbitro que medie en los conflictos entre el presidente y el Congreso. Entre estas prácticas el autor señala la figura de un presidente que no es en exceso débil ni tampoco fuerte, la indisciplina de los partidos al interior del Congreso, la prioridad que dan los congresistas a los intereses de las circunscripciones locales que los eligen, la existencia de subcomités al interior del Congreso, la apatía de los votantes y el papel activo de la Corte Suprema como árbitro entre las dos ramas, entre otros. Ver: Riggs, Fred. “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”. *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 1988, pp. 247-278.

<sup>18</sup> Linz, Juan José. *La quiebra de las democracias*, op. cit., p. 25. Del mismo autor “Presidencial or Parliamentary Democracy...”, op. cit., p. 4.

<sup>19</sup> En esta dirección apuntan también las críticas que hace Dieter Nohlen a la teoría de Linz para quien “la crítica al presidencialismo se basa más en su imagen que en su cabal análisis”. El autor advierte además de los peligros que acarrearía sustituir los sistemas presidenciales en América Latina. Ver: “<Presidencialismo> versus <parlamentarismo> en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, 1991, pp. 43-54.

socioeconómicos. De esta forma, el problema no sería el diseño institucional en sí sino los países seleccionados para hacer la comparación<sup>20</sup>.

Esta advertencia, sin embargo, pasó desapercibida para la primera generación de estudios que surge a partir del trabajo de Linz –incluidos en ella autores como Arturo Valenzuela, Fred Riggs y Alfred Stepan– y que entiende que la forma de gobierno es el factor que explica la consolidación o quiebra de un régimen democrático<sup>21</sup>. Sus principales argumentos se centran en que las características inherentes al presidencialismo son responsables de la parálisis e ingobernabilidad de los regímenes latinoamericanos. En esta etapa los autores llaman la atención sobre la urgencia de sustituir los sistemas presidenciales como única medida efectiva para evitar el retorno al autoritarismo<sup>22</sup>. De hecho, en algunos países la discusión desembocó en la presentación de reformas políticas encaminadas a implantar sistemas parlamentarios o figuras híbridas<sup>23</sup>.

En Argentina por ejemplo, el estudio de la sustitución del presidencialismo fue encargada por el presidente Raúl Alfonsín al “Consejo para la Consolidación de la Democracia”. El dictamen del Consejo proponía mantener el cargo del presidente pero disminuir sus prerrogativas a través de la implementación de figuras propias del parlamentarismo. No obstante, señalan Gargarella y Courtis, la Constitución que se aprobó en 1994 “desoyó fundamentalmente aquellos consejos,

---

<sup>20</sup> Shugart, Matthew y Scott Mainwaring. “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 12, 13 y 19. Ver de los mismos autores: “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: a Critical Appraisal”. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, p. 460.

<sup>21</sup> Una clasificación de las etapas u “olas” que ha experimentado la discusión reciente sobre el presidencialismo y el parlamentarismo puede consultarse en: Elgie, Robert. “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?”. *Democratization*, Vol. 12, No. 1, pp. 106-122. Si bien, como advierte el autor, estas etapas no son del todo secuenciales, resultan de gran utilidad para distinguir formas de acercarse a un mismo problema y registrar la transformación que éstas han sufrido a través del tiempo. Un excelente recorrido de la evolución del debate en Latinoamérica desde el año 1940 puede consultarse en el trabajo de Scott Mainwaring. “Presidentialism in Latin America: a Review Essay”, op. cit., pp. 157-179. También en el estudio de Mario Serrafiero. “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2, 1998, pp. 165-186.

<sup>22</sup> Valenzuela, Arturo. “Latin America: Presidentialism in Crisis”. *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, 1993, pp. 3-16

<sup>23</sup> Varias reformas constitucionales, advierte Gabriel Negretto, mantuvieron la lógica del régimen presidencial pero incorporaron figuras híbridas que fortalecieron el control del Congreso sobre los ministros del gabinete. En efecto, Constituciones que ya contemplaban esta facultad del Congreso de controlar a los ministros la conservaron, como la de Ecuador (1978) y Perú (1979) y las reformas constitucionales de Bolivia (1995) y Uruguay (1996). Otras constituciones, como la de Chile (2005), la establecieron, o la extendieron como la de El Salvador (1983), Nicaragua (reforma constitucional de 1995) y Paraguay (1992). Incluso algunas, como la de Colombia (1991), fueron más lejos otorgándole al congreso la facultad de destituir a los ministros. Ver: “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy en español*, No.1, 2009, pp. 46-48.

para concentrarse, esencialmente, en asegurar la reelección al presidente entonces en ejercicio”<sup>24</sup>. En Venezuela, se consideró la creación de un ejecutivo dual y la distribución de tareas entre el presidente y un Primer Ministro. Con esta reforma, no se intentaba cuestionar la centralidad del cargo del presidente sino descongestionar sus funciones y mejorar los medios técnicos con que podía contar<sup>25</sup>. Todavía más lejos llegó la propuesta de reforma en Brasil en donde en 1993 se convocó a un referendo en el que finalmente los ciudadanos rechazaron adoptar un sistema parlamentario. En Colombia se intentó restablecer el equilibrio de poderes quitándole facultades al ejecutivo con la Constitución de 1991<sup>26</sup> y en Bolivia y Chile se discutió, sin éxito, sobre la necesidad de reformar o sustituir el sistema presidencial<sup>27</sup>.

La tesis de Linz, sin embargo, recibió numerosas críticas que rechazaban la idea de que la forma de gobierno fuera suficiente para determinar la estabilidad o caída de una democracia. En una segunda ola de estudios, autores como Shugart, Carey<sup>28</sup> y Mainwaring señalan que aparte de la forma de gobierno existen otras variables que explican el derrumbe de una democracia, tales como el sistema de partidos, el sistema electoral, las facultades del líder etc. Además, su principal preocupación no se restringía al impacto que éstas pudieran tener sobre la estabilidad de una democracia sino respeto a una variable más amplia: el buen gobierno<sup>29</sup>. En todo caso, afirma Cheibub, los estudios que siguen a los trabajos de Linz comparten una característica y es

---

<sup>24</sup> Gargarella, Roberto y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 153, 2009, p. 10.

<sup>25</sup> Serrafiero, Mario. “Presidencialismo y reforma política en América Latina”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, 1991, pp. 198 y 200.

<sup>26</sup> En 2004, dos intentos por implantar un sistema semiparlamentario o semipresidencial fueron archivados en el Congreso (proyectos de ley 102 y 104 de 2004).

<sup>27</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “Introduction”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 2. Sobre la conveniencia de sustituir los sistemas presidenciales no existe consenso y algunos autores se han mostrado escépticos frente a los resultados que tendría sobre la estabilidad de una democracia instaurar un régimen parlamentario sin tener en cuenta las circunstancias concretas de cada sistema político. Mainwaring y Shugart por ejemplo hacen énfasis en la exacerbación de los problemas de gobernabilidad y estabilidad que podría acarrear sustituir el presidencialismo en países con partidos indisciplinados. Ver: “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: a Critical Appraisal”, op. cit., p. 468. En la misma línea, afirma Sartori, la forma de gobierno que conviene a una democracia depende de factores como el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política o el grado de polarización. Los sistemas parlamentarios no funcionan en países que carezcan de partidos disciplinados y cohesionados y estas son características que claramente no tienen los partidos en América Latina. Ver: “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”. En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, eds., Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp. 110, 112 y 113.

<sup>28</sup> Dentro de los estudios de carácter empírico que han hecho frente a las críticas del presidencialismo y al principal ataque que éste recibe por su supuesta propensión a crear democracias débiles, sobresale el trabajo de Shugart y Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

<sup>29</sup> Elgie, Robert, op. cit., p. 110-115.

que, tanto si proponen sustituir el presidencialismo como si hablan de introducir correctivos a él, conservan implícita la idea de que el principio de separación de poderes, como rasgo inherente al presidencialismo, es el que mina la estabilidad de una democracia. De esta forma, entienden que el funcionamiento adecuado del sistema presidencial depende de la neutralización de este principio<sup>30</sup>.

Pero, si en los años ochenta parecía claro que la mayoría de democracias estables eran parlamentarias, la evidencia empírica que podía dar credibilidad a la tesis de Linz ha desaparecido. De hecho, los regímenes latinoamericanos que sucumbieron al autoritarismo en la segunda contra ola, se instituyeron nuevamente como sistemas presidenciales en su retorno a la democracia y cuentan hoy, casi todos, con una trayectoria de casi tres décadas de democracia ininterrumpida<sup>31</sup>. El presidencialismo ha desafiado entonces los pronósticos de la comunidad académica que advertían un retorno cíclico a las dictaduras militares y continúa hoy sosteniendo regímenes democráticos pese a los altos índices de desigualdad y pobreza y a la tradición autoritaria que ronda a la región<sup>32</sup>. Además, si bien las “caídas presidenciales” –entendidas como la dejación del cargo por parte de un presidente electo antes de que concluya su mandato– siguen siendo un fenómeno frecuente, a partir de la tercera ola son por regla general, “cambios <dentro> del régimen, no quiebres del régimen”<sup>33</sup>. De hecho, advierte Pérez Liñán, el principal mecanismo constitucional que ha servido para resolver las crisis entre el ejecutivo y el legislativo durante los años noventa ha sido, ya no el golpe militar, sino el juicio político, de forma que las democracias “han generado una práctica que permite disolver el gobierno presidencial sin

---

<sup>30</sup> Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 5 y 6.

<sup>31</sup> Existen, sin embargo, algunas excepciones. Un estudio detallado sobre los presidentes latinoamericanos que sí han tenido “mandatos interrumpidos” durante esta tercera ola, puede consultarse en: Valenzuela, Arturo. “Latin American Presidencies Interrupted”. *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, 2004, p. 5-19.

<sup>32</sup> Mainwaring, Scott y Frances Hagopian. “Introduction: The Third Wave of Democratization In Latin America”. En *The third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 1 y 2. Una explicación a este hecho la encuentra Pérez-Liñán en que, el efecto desestabilizador que tenían los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo en los sistemas presidenciales latinoamericanos ha mermado significativamente durante la tercera ola de democratización. Y no porque las crisis hayan desaparecido pues, continúan sucediéndose con la misma frecuencia, sino porque se ha generado un equilibrio de poderes en la resolución de dichas crisis que puede explicarse en el alto costo que, de acuerdo al contexto internacional, supone hoy la intervención de los militares en la resolución de los conflictos institucionales. Ver: “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad...”, op. cit., p. 151.

<sup>33</sup> Hochstetler, Kathryn. “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur”. *América Latina Hoy*, Vol. 49, 2008, p. 54. Un estudio de las interrupciones presidenciales en un rango más amplio que incluye, además de América Latina, nuevas democracias en Europa, Asia y África, entre 1974 y 2003, puede consultarse en: Kim, Young Hun y Bahry Donna. “Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies”. *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 03, 2008, pp. 807-822.



violentar el régimen presidencialista<sup>34</sup>. Como ejemplos, el autor cita los juicios que dieron lugar a la destitución de los presidentes Fernando Collor (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram, (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), así como los intentos fallidos de destituir a los presidentes Alberto Fujimori (Perú, 1991) y Ernesto Samper (Colombia, 1995)<sup>35</sup>. Esta práctica derrumbó el principal argumento que justificaba la superioridad del parlamentarismo y, determinar las virtudes o peligros de cada sistema, es una discusión que ha caído en desuso<sup>36</sup>.

El posicionamiento de los regímenes latinoamericanos dio lugar así a una nueva generación de estudios que se propone demostrar que, desde el punto de vista institucional, tanto los sistemas presidenciales como parlamentarios son aptos para sostener democracias estables<sup>37</sup>. Esta conclusión supuso un giro en el debate en el que ha perdido protagonismo el mero ejercicio de contraponer el presidencialismo a otras formas de gobierno y ha cobrado importancia estudiar las variaciones que experimenta y las implicaciones que éstas pueden tener sobre la estabilidad o consolidación de una democracia<sup>38</sup>. En efecto, el presidencialismo no es una forma de gobierno unificada<sup>39</sup> y atendiendo a las facultades que cada régimen político le otorgue al ejecutivo así como al diseño del sistema electoral y de partidos<sup>40</sup>, surgen distintas modalidades que a su vez tienen repercusiones muy variadas sobre la democracia<sup>41</sup>. Si bien pueden

---

<sup>34</sup> Pérez Liñán, Aníbal S. "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa". *América Latina Hoy*, No. 26, 2000, p. 73.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 68.

<sup>36</sup> No quiere decir esto que el debate sobre el efecto que tiene la forma de gobierno sobre la estabilidad de la democracia y la duración de los gobiernos haya concluido. Un interesante estudio que pone en duda el cierre de este debate y que continúa sosteniendo la inferioridad del presidencialismo en su desempeño respecto al parlamentarismo, tanto en lo que se refiere a la generación de situaciones de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo, como a las interrupciones prematuras y la quiebra de democracia, puede consultarse en: Linares, Sebastián. "Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias". *Revista Española de Ciencia Política*, No. 27, 2011, pp. 9-44.

<sup>37</sup> Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, op.cit., p. 22. Ver del mismo autor: "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, 2002, pp. 284-312.

<sup>38</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. "Introduction", op. cit., pp. 1-4. Colomer, Josep y Gabriel Negretto. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?". *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, 2005, pp. 60-89.

<sup>39</sup> En este sentido, advierte Jorge Lanzaro: "[e]l presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo". Ver: "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, comp. Jorge Lanzaro, CLACSO, Buenos Aires, 2003, p. 34.

<sup>40</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy...", op. cit., p. 463. Ver también: García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad Legislativa en América Latina?*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009p. XVIII.

<sup>41</sup> La "democraticidad" de un régimen político, advierte Greppi, "es una cualidad gradual, que varía en

identificarse tendencias políticas compartidas en la región, existen profundas diferencias en la forma en que cada país ha definido el sistema presidencial y en la medida en que realiza los estándares democráticos. En efecto, que al proceso de democratización de la tercera ola no siguiera un período de retroceso en cadena al autoritarismo, no significa que todos ellos puedan ser considerados plenamente democráticos ni que hayan evolucionado en la misma dirección<sup>42</sup>. Profundizar entonces en el conocimiento de los sistemas presidenciales, advierte Amorim Neto, exige centrarnos en nuevos problemas que pueden ser críticos para el desempeño de la democracia aunque no impliquen su quiebra<sup>43</sup>. En el caso colombiano, la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo, pese a las múltiples reformas que intentan restablecer un equilibrio entre las tres ramas, amerita un serio estudio del fenómeno que impide desplazar el sistema hacia formas “moderadas” de presidencialismo y las consecuencias que ello tiene sobre la democracia.

Para abordar dicho problema se reconstruyen en esta primera parte, las herramientas que permitirán identificar, en el estudio del caso colombiano, el lugar que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional y por tanto, la modalidad de presidencialismo que se configura en cada uno de los segmentos en que se dividió el período. En primer lugar, se definen el presidencialismo, el parlamentarismo y las figuras híbridas que resultan de la combinación de instituciones de ambos. Teniendo en cuenta que los países latinoamericanos al momento de darse una organización política se inspiran en el modelo estadounidense pero evolucionan en otra dirección, no se profundiza en este apartado en las discusiones que dieron origen y sentido al presidencialismo norteamericano ni en su particular funcionamiento. No obstante, sí se hace

---

función de que se cumplan, en mayor o menor medida, un conjunto de condiciones. Entre la democracia óptima y la peor de todas, puede darse un amplio abanico de situaciones intermedias. Pero esta gradualidad no significa que entre los distintos regímenes no puedan establecerse distinciones relevantes. Por grandes que sean sus defectos desde el punto de vista de la calidad, seguirá habiendo todavía una diferencia significativa entre la peor de las democracias y la mejor de las autocracias”. Ver: “Calidad de la democracia”, op. cit., p. 176.

<sup>42</sup> Para lidiar con esta variedad de regímenes –advierten Collier y Levitsky– los académicos han recurrido al diseño de nuevos *indicadores cuantitativos* que tienen por objeto filtrar y comparar las distintas formas de democracia, así como a la creación de innumerables *categorías cualitativas* que surgen de asignarle a la democracia distintos adjetivos. Ver: Collier, David y Steven Levitsky. “Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, pp. 430 y 431. Guillermo O’Donnell por ejemplo, se refiere a las “democracias delegativas”. Este tipo de democracias, advierte, “no son democracias consolidadas –es decir, institucionalizadas–, pero pueden ser duraderas. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa”. Ver: “Democracia delegativa”. *Novos estudos*, Vol. 31, 1991, p. 8.

<sup>43</sup> Amorim Neto por ejemplo, identifica como uno de estos nuevos problemas, la forma en que los presidentes hacen uso de su facultad para nombrar el gabinete con miras a implementar su programa de gobierno. Ver: “The Presidential Calculus...”, op. cit., pp. 415 y 416.

referencia a algunos de los rasgos y tendencias que comparte el presidencialismo de la región. En segundo lugar, se retoman aquellas características de los sistemas presidenciales que para Linz constituyen “peligros” o factores que pueden conducir a la quiebra de una democracia, así como las tesis más importantes que resultaron del debate que suscitó su teoría y que permiten rescatar los aspectos que todavía hoy son útiles para medir la fuerza que tiene el ejecutivo en relación a los poderes legislativo y judicial. En tercer lugar, se analizan las facultades legislativas que un régimen puede otorgarle al ejecutivo –tanto *proactivas* (facultad de expedir decretos con fuerza de ley), como *reactivas* (iniciativa legislativa exclusiva, facultad de vetar la ley y de modificar la agenda del congreso)– así como el sistema electoral y de partidos. En la configuración del sistema electoral y de partidos se estudian: el diseño de las leyes electorales – fórmula electoral, magnitud del distrito y calendario electoral–, la representación basada en intereses nacionales o locales, la fragmentación y polarización del sistema de partidos, la disciplina interna de los partidos y la formación de coaliciones en el congreso. Por último, se evalúa qué combinaciones permiten incluir a un sistema presidencial en la categoría de “híper”, “moderado” o “atenuado”.

## 1. Presidencialismo vs. parlamentarismo

Las distintas alternativas institucionales que tiene un régimen para gobernarse se han definido a partir de los mecanismos que se utilizan para conformar el ejecutivo y determinar su permanencia en el cargo. Siguiendo estos criterios una tipología clásica distingue entre sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos<sup>44</sup>. En los primeros, el ejecutivo se instituye para un período fijo mediante el voto popular de un presidente en el que confluyen las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno. La elección popular (directa o indirecta) le atribuye al presidente una legitimidad democrática que lo hace independiente del congreso y por tanto, lo exime de responder políticamente frente a él, de manera que sólo en casos muy restringidos y contemplados en la ley, el presidente puede ser destituido y apartado del cargo<sup>45</sup>. En los

---

<sup>44</sup> Una definición de las distintas formas de gobierno puede consultarse en Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Traducción de Jordi Solé Tura, Ed. 6<sup>ta</sup>, Editorial Ariel, Barcelona, 1980, pp. 140-157.

<sup>45</sup> Loewenstein, Karl. “The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions”. *Journal of Politics*, Vol. 11, No. 3, 1949, pp. 451 y 452. Los sistemas presidenciales, señala Pérez-Liñán, con frecuencia crean una “asimetría legal” en la resolución de los conflictos que surgen entre el ejecutivo y el legislativo pues, mientras la Constitución le otorga al congreso mecanismos institucionales para remover al presidente de su cargo, como por ejemplo, el juicio político o la declaración de incapacidad, el presidente, salvo raras excepciones, no tiene autoridad para disolver al congreso. No obstante, en Latinoamérica el ejecutivo se ha valido de tres mecanismos para conseguirlo: la intervención militar, la creación de normas constitucionales que lo autorizan a clausurar la legislatura y

sistemas parlamentarios, en cambio, el ejecutivo es bicéfalo<sup>46</sup>. La función de jefe de estado es ejercida por un presidente o monarca –dependiendo de si hablamos de una república o una monarquía– mientras que la calidad de jefe de gobierno recae sobre un primer ministro o canciller. El jefe de gobierno, elegido por el parlamento y entre uno de sus miembros, deriva su legitimidad de la confianza del parlamento y por tanto, la duración de su mandato está ligada al tiempo que logre retenerla. A diferencia de los sistemas presidenciales, en los parlamentarios la única institución que goza de legitimidad democrática directa es el parlamento. Mientras en los primeros existe entonces una clara separación de poderes<sup>47</sup>, en los segundos el ejecutivo y el legislativo se confunden<sup>48</sup>.

A esta definición pueden agregarse otros elementos que algunos autores han considerado indispensables. Para Shugart y Carey en los sistemas presidenciales, el presidente deber tener reconocida en la constitución algún tipo de autoridad sobre la creación de la ley como por ejemplo, el veto o la facultad de expedir decretos con fuerza de ley. Aunque este criterio no tiene que ver con la conformación del ejecutivo o su permanencia en el cargo, un régimen que no le atribuya esta función estaría haciendo del presidente un “jefe del ejecutivo” en el más literal de

---

la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución (esta última modalidad fue utilizada por primera vez en Colombia en 1991 y repetida por Chávez en Venezuela en 1999). Ver: “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad...”, op. cit., pp. 158-160.

<sup>46</sup> Sobre esta definición que opone la dualidad del ejecutivo de los sistemas parlamentarios a la unidad de los presidenciales, Arend Lijhart llama la atención para señalar que no puede ser entendida como una distinción esencial puesto que existen importantes excepciones en ambas formas de gobierno. Así lo evidencian los casos de Botsuana y Sudáfrica, repúblicas parlamentarias en las que el jefe de gobierno ejerce también funciones de jefe de Estado, y el caso de Israel, un sistema presidencial que funciona con un ejecutivo bicéfalo. Ver: *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Traducción de Carme Castellnou, Ariel, Barcelona, 2012, pp. 125 y 126. También Shugart y Carey, basándose en su interpretación de *El Federalista*, entienden que los ejecutivos colegiados no contradicen los principios que definen al presidencialismo. No sólo pueden existir entonces sistemas presidenciales con ejecutivos colectivos sino que incluso éstos serían de gran ayuda para otorgarles representación a los grupos minoritarios y resolver, de manera pacífica, los conflictos que resultan de sociedades profundamente divididas. Ver: *Presidents and Assemblies*, op.cit., pp. 93-105.

<sup>47</sup> La separación de poderes, advierten Shugart y Haggard, hace referencia a la autoridad independiente de las ramas ejecutiva y legislativa. Esta separación surge de dos características que definen el presidencialismo: primero, que sean elegidas de forma separada y segundo, que ninguna pueda acortar el período de la otra. Así las cosas, el ejecutivo y el legislativo se separan tanto en su origen como en su permanencia en el cargo. Ahora bien, la separación de las elecciones, además de crear poderes separados, tiene el potencial de dar lugar también a la separación de propósitos. Esto ocurre cuando el presidente y el congreso son elegidos por mayorías distintas o cuando representan intereses distintos en razón de la circunscripción por la que son elegidos (nacional o territorial). Ver: Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”. En *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed., Stephan Haggard y Mathew McCubbins, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 64.

<sup>48</sup> Linz, Juan José. “Presidencial or Parliamentary Democracy...”, op.cit., pp. 5 y 6. Ver del mismo autor: “The Perils of Presidentialism”, op. cit., pp. 52-54.

los sentidos, esto es, un ejecutor de leyes que no tiene influencia alguna en su creación. Por el contrario, cuando se le reconoce dicha función, se garantiza que el programa de gobierno que ha recibido el respaldo popular a través de las elecciones pueda traducirse en la elaboración de políticas reales<sup>49</sup>. Por su parte, Lijphart identifica como una diferencia esencial el carácter unipersonal del ejecutivo en el sistema presidencial y el carácter colegiado en el sistema parlamentario. Si bien el gabinete está integrado al ejecutivo en ambos, en el parlamentario el primer ministro forma un sólo cuerpo con el gabinete e incluso, en caso de que ocupe una postura de preeminencia, las decisiones que toma tienen un alto grado de colegialidad. En el sistema presidencial, en cambio, el gabinete está subordinado al presidente y cumple una función meramente consultiva<sup>50</sup>. Esta lógica personalista, afirma Ackerman, no sólo se evidencia en la relación que construye un presidente con su gabinete sino también en la que sostiene con el congreso. En efecto, si para obtener la aprobación de una ley determinada el presidente debe pasar por encima de su partido y formar una coalición con la oposición, no tendrá reparos en hacerlo porque sabe que su permanencia en el cargo no depende de su confianza. Un primer ministro en cambio, que sí debe su puesto al partido, no se atrevería a impulsar un programa de gobierno al que éste se oponga. Por el contrario, si oye voces de descontento, busca cooperar y establecer acuerdos con su partido<sup>51</sup>.

Otras características del presidencialismo, ya no esenciales, se refieren a la imposibilidad del presidente de disolver el congreso, la potestad de nombrar y remover a los miembros del gabinete sin interferencia del poder legislativo y la prohibición de que sea de manera simultánea miembro de éste<sup>52</sup>. Por su parte, en los sistemas parlamentarios la medida en que es compartido el poder puede dar lugar a distintas modalidades de parlamentarismo. Aunque en éstos por definición se excluye la concentración de poderes en cabeza de una sola persona, el primer ministro puede relacionarse con los miembros de su gobierno como "i) el primero por encima de iguales, ii) el primero entre desiguales, iii) el primero entre iguales"<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 19 y 20. Ver también: Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", op. cit., pp. 70 y 71.

<sup>50</sup> Lijphart, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, eds. Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 93.

<sup>51</sup> Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000, p. 660.

<sup>52</sup> Lijphart, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy...", op. cit., pp. 99 y 100.

<sup>53</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York University Press, New York, 1994, pp. 101 y 102.

Ahora bien, los sistemas presidenciales y parlamentarios pueden sufrir alteraciones en la forma en que se instituye y remueve al ejecutivo y en las facultades que se le otorgan. Los regímenes que surgen a partir de estos cambios pueden instituirse como formas de gobierno híbridas que combinan elementos de ambos<sup>54</sup>. Las primeras caracterizaciones de los sistemas “semi-presidenciales” y “semi-parlamentarios” fueron hechas por Duverger en un estudio comparativo entre el régimen de la Quinta República francesa –al que luego se añadieron los casos de Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Alemania bajo la República de Weimar– y los demás sistemas políticos europeos<sup>55</sup>. A partir de esta investigación Duverger concluyó que un régimen es considerado semi-presidencial si la constitución combina tres elementos: el presidente es elegido por sufragio universal, tiene poderes considerables y comparte el ejecutivo con un primer ministro que depende de la confianza del parlamento. De esta forma, el semi-presidencialismo supone una alteración del principio de separación de poderes que define a los sistemas presidenciales puros, en los que el presidente debe compartir su poder con un primer ministro que depende de la confianza del parlamento.

A pesar de que las reglas constitucionales que crean dichos regímenes son relativamente homogéneas, Duverger identifica una serie de prácticas políticas que se alejan de dichas reglas y que dan lugar a diferentes tipos de sistemas semi-presidenciales<sup>56</sup>. Así, un presidente puede jugar un rol más o menos importante que aquel que expresamente le otorga la Constitución y el margen que tiene para moverse depende de la posición que ocupe respecto de la mayoría parlamentaria. Si el presidente es la cabeza de esa mayoría, se convierte en un presidente

---

<sup>54</sup> Para Alan Siaroff el sistema presidencial estándar supone un presidente elegido popularmente que es a su vez jefe de estado y de gobierno, que no tiene la facultad de disolver el parlamento pero que tiene una serie de poderes garantizados como la facultad de nombrar ciertos cargos, de participar en las reuniones del gabinete, de vetar la ley, de ejercer un papel central en la política exterior, así como en la formación del gobierno. Ver: Siaroff, Alan. “Comparative Presidencies: the Inadequacies of the Presidential, Semi Presidential, and Parliamentary Distinction”. *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, p. 309.

<sup>55</sup> Duverger, Maurice. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165-187. Este artículo tiene origen en un estudio previo del mismo autor titulado “*Echec au roi*” (1978), en el que desarrolla por primera vez su concepto de “sistemas semi-presidenciales”.

<sup>56</sup> Para Alan Siaroff si bien puede distinguirse conceptualmente entre sistemas presidenciales, parlamentarios y semi-presidenciales, esta clasificación no nos dice cuales son los poderes que en realidad tiene el presidente. Para el autor, no debería prestarse excesiva atención a la distinción entre presidentes que ejercen simultáneamente como jefes de estado y de gobierno, de aquellos que solo ejercen como jefes de estado pues, la verdadera diferencia radica en que el presidente tenga poderes considerables –en cuyo caso sería “dominante”– o solo poderes correctivos. El autor propone entonces una nueva clasificación en: sistemas presidenciales, sistemas parlamentarios con predominio presidencial, sistemas parlamentarios con correctivo presidencial, sistemas parlamentarios que tienen como cabeza a un presidente y sistemas parlamentarios que tiene como cabeza a un monarca. Ver: “Comparative Presidencies...”, op. cit., pp. 287-312.

todopoderoso. Si hace parte de ella pero no es su cabeza, pasa ser una figura meramente simbólica y si, por el contrario, se opone a esa mayoría o es una figura neutral, su poder se reduce a aquel establecido en la Constitución, es decir, a jugar un papel regulador. Según esto, el mayor grado de coincidencia entre la Constitución y la práctica política se consigue en los sistemas semi-presidenciales cuando el presidente no tiene la mayoría parlamentaria pues, obligado a compartir el poder con el primer ministro, no podrá ocupar una posición dominante ni tampoco ser relegado a un estatus simbólico<sup>57</sup>.

Shugart y Carey encuentran esta clasificación engañosa y afirman que los sistemas semi-presidenciales no son figuras intermedias ni tampoco se alternan entre ambas formas de gobierno según el presidente tenga o no mayoría en la asamblea. Aunque estos autores comparten los elementos señalados por Duverger, prefieren llamar a este tipo de regímenes *premier-presidentialism* y lo definen como un sistema en el que el ejecutivo está compuesto por un presidente (elegido por voto popular y con poderes considerables, aunque no necesariamente legislativos) y un primer ministro, cabeza del ejecutivo y acompañado por un gabinete que depende de la confianza de la asamblea. Si el presidente pudiera nombrar y remover libremente al gabinete, los ministros estuvieran al mismo tiempo sujetos a la confianza de la asamblea y el presidente pudiera disolver el parlamento o tuviera poderes legislativos, el régimen recibiría el nombre de *president-parliamentary*. De esta forma, continúan, así como los nombres “presidencial” y “parlamentario” sirven para identificar qué institución popularmente elegida tiene en un régimen político determinado la autoridad para conformar el gobierno, el término *premier-presidentialism* indica la supremacía del primer ministro y la presencia de un presidente con poderes significativos y el *presidential-parliamentary* supone la primacía del presidente y la dependencia del gabinete de la confianza del parlamento<sup>58</sup>.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos que definen las formas de gobierno arquetípicas, no obstante, cada país tiene sus particularidades y los arreglos institucionales que pueden pactarse en función del principio de separación de poderes y de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, son de enorme variedad<sup>59</sup>. En los sistemas presidenciales por ejemplo, pueden pactarse un gran número de combinaciones en la forma en que se elige al presidente, las condiciones de las que se hace depender su permanencia en el cargo, la posibilidad que se le

---

<sup>57</sup> Duverger, Maurice. “A New Political System Model...”, op. cit., p. 182-184.

<sup>58</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 23, 24 y Capítulo 4.

<sup>59</sup> Una excelente explicación de las diferencias entre regímenes presidenciales, parlamentarios y mixtos puede consultarse en: Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, op. cit., capítulo 2, p. 26-48.

otorgue o no de reelegirse (inmediatamente o en períodos alternos), la elección de un vicepresidente para sucederlo en casos extraordinarios, el nombramiento y rendición de cuentas del gabinete, etc.<sup>60</sup>. Duverger por ejemplo, diferencia entre “el régimen presidencial clásico” desarrollado en los Estados Unidos a partir de la Constitución de 1787 y las “deformaciones presidencialistas que se aproximan a las dictaduras” que surgen de la importación de las instituciones políticas norteamericanas a los países de América Latina<sup>61</sup>. Así, para Duverger “[e]l presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes e hipertrofia de los poderes del presidente”<sup>62</sup>. En este sentido, las instituciones presidenciales de algunos de estos países “subdesarrollados” funcionarían como “puro camuflaje” a dictaduras puras y simples, y en el mejor de los casos, como regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura.

Pero, si bien cuando se estudia el presidencialismo latinoamericano se le identifica sin mayores explicaciones con el presidencialismo “clásico” o se interpretan sus particularidades “atribuyéndole un exagerado sentido de aberración”<sup>63</sup>, éste ha desarrollado características propias que resultan mucho más complejas que la simple afirmación de que se trata de un presidencialismo “deformado”<sup>64</sup>. La confusión surge, como bien advierten Cheibub, Elkins y Ginsburg, porque esta tipología “clásica” que diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios, parte del supuesto de que la distinción entre ambos agrupa constituciones que tienen rasgos razonablemente homogéneos respecto a las relaciones que se establecen entre el ejecutivo y el legislativo. Esto ha permitido que se asocien diferentes resultados a cada tipología

---

<sup>60</sup> Estas variaciones son estudiadas con detalle por Shugart y Carey en *Presidents and Assemblies*, op. cit., capítulos 5 y 6, pp. 76-130. Para un estudio detallado de los rasgos comunes y las particularidades del presidencialismo latinoamericano puede consultarse el artículo de Mario Serrafiero “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, op. cit., apartados 5-9, pp. 202- 214. También resulta de interés la categorización que hace Karl Loewenstein del presidencialismo latinoamericano en: presidencialismos puros, presidencialismos atenuados y presidencialismos que se aproximan a formas de gobierno parlamentarias, dependiendo de si el gabinete comparte o no con el presidente el poder ejecutivo y de las facultades que se le otorgan al parlamento para ejercer controles sobre el ejecutivo. Ver: Loewenstein, Karl, op. cit., pp. 452-459.

<sup>61</sup> Un estudio de las transformaciones que ha sufrido el modelo de frenos y contrapesos en los países latinoamericanos puede consultarse en Negretto, Gabriel. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65. No. 1, 2003, p. 41-76.

<sup>62</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, op. cit., pp. 152.

<sup>63</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, Imprenta Departamental de Caldas, Manizales, 1974, p. 329.

<sup>64</sup> Una revisión histórica de la influencia que tuvo la Constitución de los Estados Unidos sobre el constitucionalismo latinoamericano, así como de las variaciones que éste ha experimentado puede consultarse en: Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg. “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”. *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper* No. 361, pp. 3-10.



que se refieren a la supervivencia y calidad de la democracia, al desempeño económico, al sistema de partidos etc., cuando en realidad la sistematicidad de los atributos que se predicán de ellas, no existe<sup>65</sup>. Basándose en un amplio estudio empírico, los autores ponen en evidencia que las características que sirven a esta tipología clásica para distinguir los sistemas presidenciales de los parlamentarios se encuentran indistintamente en ambos sistemas. Así, el veto de la ley, la expedición de decretos, los poderes de emergencia y el nombramiento del gabinete, que en la definición clásica son facultades propias del ejecutivo en los sistemas presidenciales, se encontraron también en un número significativo de sistemas parlamentarios. Asimismo, el control legislativo, que se pensaba era más débil en los sistemas parlamentarios por contar éste con el voto de confianza, estuvo también presente en ellos a través de los requerimientos al gobierno para reportarse ante la asamblea periódicamente o la facultad de ésta de investigarlo. A la inversa, la iniciativa legislativa que se creía característica de los sistemas parlamentarios hoy es un elemento compartido por los sistemas presidenciales. Esta tipología clásica es incapaz entonces de predecir las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Otros factores, en cambio, como la región geográfica en la que se expide una constitución o el momento en que es escrita, son más importantes a la hora de predecir el diseño constitucional del sistema político y la forma en que se distribuyen los poderes entre el ejecutivo y el legislativo<sup>66</sup>. Es por esto que, para explicar los resultados políticos o económicos que produce un sistema político determinado, los autores sugieren que se utilicen categorías más precisas que se refieran a las características particulares que determinan las relaciones entre ejecutivo y legislativo, en lugar de verificar si se trata de un sistema presidencial, parlamentario o semi-presidencial<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Los autores se basan en un estudio de 401 Constituciones de un total de 826 Constituciones expedidas entre 1789 y 2006. Ver: Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 4. No. 3, 2013, pp. 1-30.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>67</sup> En esta línea, Samuels y Shugart proponen que la distinción entre gobiernos parlamentarios y presidenciales debe hacerse atendiendo a las distintas formas de representación que cada uno de ellos promueve y a la rendición de cuentas que exigen del gobierno y del parlamento. De igual forma, afirman, las diferencias entre las instituciones presidenciales deben establecerse a partir del grado en que acentúan o limitan la representación. En efecto, la independencia del presidente respecto al parlamento, tanto en lo que se refiere a su elección como a su permanencia en el cargo, le otorgan un amplio margen de libertad para liderar su partido que le permite incluso ir en contra de las preferencias del parlamento sin temor a ser apartado de su cargo. Los sistemas presidenciales entonces, dan lugar a una rendición de cuentas diferente a la que se da en los sistemas parlamentarios. En la mayoría de los casos, los electores exigen responsabilidades al ejecutivo y al legislativo por separado, al primero respecto a temas relacionados con la política nacional y al segundo, con asuntos regionales y locales. Ver: Samuels, David J. y Matthew Soberg Shugart. "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 1, 2003, pp. 33 y 55.

Latinoamérica es un claro ejemplo del acierto de esta conclusión. En una investigación posterior, los mismos autores muestran que, si bien los países latinoamericanos tomaron como modelo el sistema presidencial norteamericano, muchos de sus rasgos han evolucionado a lo largo del tiempo dando lugar a nuevas modalidades de presidencialismo que guardan poca relación con el arquetipo norteamericano y que, sin embargo, son compartidas en buena medida por la región<sup>68</sup>. Lo que define al modelo presidencial norteamericano<sup>69</sup>, según los autores, es la elección popular de un presidente por un período fijo y que por tanto, no depende de la confianza de la asamblea para mantenerse en el cargo. El presidente no tiene la facultad de disolver la asamblea, no tiene poderes legislativos explícitos ni la facultad para expedir decretos legislativos, sus poderes de emergencia son moderados, no tiene iniciativa legislativa pero sí facultad de vetar la ley (veto que el parlamento puede rechazar), tiene el control de su gabinete sin la participación de la asamblea, tiene el poder de amnistiar y la asamblea tiene poderes para supervisar al ejecutivo<sup>70</sup>.

Las constituciones latinoamericanas, en cambio, continúan los autores, convergen en una tendencia especialmente pronunciada a expandir las facultades del ejecutivo y en particular, a dotarlo de amplios poderes legislativos, como la expedición de decretos, el ejercicio de poderes de emergencia y la iniciativa legislativa, tanto para adelantar reformas constitucionales como las leyes de presupuesto. Ninguno de estos poderes hace parte del estereotipo norteamericano, de hecho, algunos de ellos son tomados de los sistemas parlamentarios, y aun más, tampoco son comunes al resto de sistemas presidenciales que existen fuera de la región. Para los autores esto sugiere que la adopción del presidencialismo en Latinoamérica no fue tanto el resultado de

---

<sup>68</sup> Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", op. cit., pp. 24-25.

<sup>69</sup> Si bien no nos detendremos en este punto, conviene señalar que el proceso que dio lugar a la creación de las instituciones que caracterizan al presidencialismo norteamericano puede rastrearse en los debates que preceden a la expedición de la Constitución norteamericana de 1787 y que quedaron recogidos en los artículos federalistas y antifederalistas. Una reconstrucción de estos debates puede consultarse en: Cueva Fernández, Ricardo. *De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 340-379. Las instituciones creadas por la Constitución norteamericana, señalan Gargarella y Courtis, se basan en la filosofía liberal y elitista en la que se apoyaban las tesis federalistas que acabaron triunfando, filosofía "respetuosa de las decisiones personales individuales, y a la vez extremadamente escéptica frente a las capacidades de la ciudadanía para actuar concertadamente". La Constitución norteamericana de 1787, continúan los autores, "parece claramente ligada a tal tipo de presupuestos individualistas/elitistas, en su combinación de una lista significativa de derechos individuales inviolables; sumada a una estructura de poderes en donde el papel de la Legislatura aparece fragmentado y sujeto a múltiples controles contramayoritarios (por ejemplo, un Senado conservador o jueces de elección indirecta y estabilidad vitalicia); y donde el sistema representativo parece diseñado para separar de modo extremo a ciudadanos y representantes (Manin, 1997)". Ver: Gargarella, Roberto y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, op. cit., p. 20.

<sup>70</sup> Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", op. cit., pp. 8 y 9.

una apropiación mecánica de la Constitución estadounidense sino la adopción de una respuesta que los norteamericanos encontraron al mismo problema al que se enfrentaban los latinoamericanos al momento de su independencia, esto es, cómo establecer un ejecutivo nacional una vez que se ha removido al monarca<sup>71</sup>. A partir de entonces, el presidencialismo latinoamericano ha tenido un proceso de evolución en el que ha desarrollado características propias que son compartidas por la región y que se alejan del modelo que inicialmente le sirvió como referente<sup>72</sup>.

Autores como Gabriel Negretto han explicado esta desviación del modelo estadounidense en la necesidad de los países latinoamericanos de solucionar los problemas de parálisis y conflicto a que da lugar el principio de separación de poderes<sup>73</sup>. Los cambios implementados se proponen, primero, reducir la posibilidad de que el ejecutivo y el legislativo representen intereses políticos distintos, para lo cual se han diseñado una serie de reglas electorales que facilitan el apoyo partidario del presidente en el parlamento como la elección concurrente de presidente y congreso, la elección del presidente por mayoría relativa y la elección del congreso mediante fórmulas de representación proporcional con lista cerrada. Segundo, otorgar al presidente amplias facultades para promover cambios legislativos en caso de que no tenga un apoyo mayoritario en el congreso y, tercero, mantener cierto grado de pluralismo representativo, que en ocasiones puede dar lugar a gobiernos divididos, pero que reduzca las posibilidades de que las ramas se bloqueen entre ellas. De esta forma, advierte Negretto, los sistemas presidenciales latinoamericanos introducen figuras propias de los sistemas parlamentarios sin suprimir el principio de separación de poderes.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>72</sup> Para Nohlen y Fernández el presidencialismo latinoamericano es un híbrido que resulta de la combinación de distintas doctrinas y procesos políticos. En efecto, señalan, en quienes protagonizan la emancipación y los primeros intentos de organización política confluyen las más variadas doctrinas y experiencias. A un grupo de ilustrados que se forman en las doctrinas de los enciclopedistas y en pensadores como Rousseau y Montesquieu, se suman los militares formados por la experiencia de la tradición inglesa o la España ocupada por Napoleón y un grupo oligárquico del período colonial conformado tanto por españoles como por “criollos”. En un inicio, continúan los autores, “se mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política -la separación de poderes y las doctrinas sobre la soberanía popular nacional- con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial [...] La formalidad de la ley y el contenido de la retórica es revolucionaria, también lo es en la práctica de la guerra emancipadora, pero el tipo de poder -al menos formal- con el cual el Presidente es investido, se acerca más a la tradición borbónica colonial que a los modelos norteamericano, inglés, o a las ideas enciclopédicas”. Ver: “El presidencialismo latinoamericano...”, *op. cit.*, p. 112.

<sup>73</sup> Negretto, Gabriel. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *op. cit.*, pp. 55-56, 62-63 y 71.

## 2. El presidencialismo como factor de quiebra de la democracia

Los trabajos de Juan Linz tuvieron una gran influencia en el estudio de los regímenes políticos y abrieron un prolífico debate sobre el vínculo existente entre la forma de gobierno y la estabilidad de una democracia. Contraponiendo la caída en cadena de las democracias latinoamericanas durante los años setenta y ochenta a la estabilidad de las democracias europeas, Linz lanza la tesis de que la forma de gobierno es la variable que explica su consolidación o quiebra<sup>74</sup>. En efecto, Linz señala al principio de separación de poderes, característica que define a los regímenes presidenciales, como la causa que imposibilita la solución a las crisis o bloqueos por carecer de mecanismos institucionales que impidan la ruptura de la democracia<sup>75</sup>. En los sistemas parlamentarios, en cambio, la dependencia mutua del ejecutivo y el legislativo permitiría encontrar salidas previstas en la Constitución, como la moción de censura o el voto de confianza, que evitarían poner en riesgo la estabilidad del régimen. Los “peligros” del presidencialismo son entonces, para Linz, intrínsecos a las características institucionales de esta forma de gobierno en la medida en que crean incentivos y desincentivos a ciertas prácticas políticas que se reflejan en la manera en que se estructura la competencia por el poder, el estilo en que la autoridad es ejercida, la configuración de las relaciones entre el presidente, los partidos políticos y la sociedad, las herramientas que se utilizan para resolver los conflictos, etc.<sup>76</sup>.

### 2.1. Los “peligros” del presidencialismo

Para Linz, es principal peligro de los sistemas presidenciales es la reivindicación que hace el presidente de la legitimidad democrática que le otorga el haber sido elegido por voto popular. Dicha legitimidad, sin embargo, no se sustenta necesariamente en un fuerte respaldo plebiscitario. De hecho, preocupa a Linz que pueda basarse en un número de votos muy

---

<sup>74</sup> Linz, Juan José. "Presidential or Parliamentary Democracy...", op.cit., p. 18. Arturo Valenzuela coincide con Linz en la identificación de los problemas de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Para ampliar su tesis puede consultarse: "Latin America...", op. cit., pp. 3-16.

<sup>75</sup> Para identificar las “crisis presidenciales” entendidas como los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo que pueden desestabilizar el sistema, Pérez-Liñán propone un criterio que abarca aquellos episodios en los que “(1) el presidente desconoce la legitimidad del congreso; (2) el congreso amenaza con destituir al presidente; o (3) alguno de los dos poderes se inclina en favor de una intervención militar en contra del otro”. En el primer supuesto quedan incluidas las amenazas del presidente de disolver el congreso, suspender su funcionamiento o apoyar una asamblea constituyente orientada a tal fin. En el segundo, quedan inmersos los debates del congreso de iniciar al presidente un juicio político, declarar su incapacidad o forzar su renuncia. Ver: “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad”, op.cit., pp. 151-152.

<sup>76</sup> Para referirse al diseño de esta estructura institucional que otorga incentivos y desincentivos, recompensas y castigos, Sartori utiliza el término “ingeniería constitucional”. Ver: *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., pp. 202 y 203.

reducido e incluso en ocasiones, inferior a aquel que necesita un primer ministro que encabeza un gobierno minoritario<sup>77</sup>. Pero, aún cuando sea elegido por un estrecho margen y con exclusión de amplios sectores del electorado, el presidente da por sentado que su mandato representa el querer de todo un pueblo<sup>78</sup>. Esta legitimidad democrática, que es doble porque también se predica del Congreso, puede dar lugar a situaciones de parálisis cuando éste y el presidente son respaldados por mayorías distintas<sup>79</sup>. La independencia que define sus relaciones les impide así solucionar el bloqueo mediante la exclusión de uno de ellos del juego político como se contempla en los sistemas parlamentarios a través de la moción de censura o el voto de confianza<sup>80</sup>. En estos casos, señala Linz, en la medida en que ambos derivan su poder del voto que ha dado el pueblo en unas elecciones libres y competitivas, el conflicto está siempre latente y en el momento en que surja, no puede apelarse a un principio democrático para resolverlo<sup>81</sup>. También Nino advierte sobre falta de legitimidad subjetiva que puede sufrir un sistema presidencialista puro cuando un presidente es elegido con un apoyo popular muy reducido y sin embargo, impulsa profundas reformas sociales y económicas como lo fue el caso de Salvador Allende en Argentina. Además, señala, el remedio que se ha dado a esta dificultad, esto es, establecer una segunda vuelta, por lo general es inefectivo “dado que produce una mayoría artificial y circunstancial que se desvanece tan pronto como la elección termina”<sup>82</sup>.

Otra debilidad del presidencialismo para Linz, es el período fijo del mandato presidencial pues la elección del presidente por un tiempo preestablecido impide que éste pueda ser removido de su cargo por causas políticas. La imposibilidad de sustituirlo, afirma Linz, le otorga una rigidez al sistema que dificulta encontrar salidas a situaciones críticas en las que el presidente pierde la

---

<sup>77</sup> Linz, Juan José. "Presidential or Parliamentary Democracy...", op. cit., p. 6.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>79</sup> A esta tesis se opone el estudio de Pérez-Liñán de dieciocho países latinoamericanos entre los años 1950 y 2000 que evidencia que este efecto desestabilizador es contingente. De hecho, apenas siete de las cuarenta y siete crisis presidenciales resultaron en un colapso del régimen, esto es sólo un 15.5%. Estos datos sugieren entonces “que la pugna de poderes, si bien tiene un impacto negativo significativo sobre la estabilidad política, esta lejos de constituir una condición suficiente (o estadísticamente cuasi-suficiente) para el colapso del régimen político”. Ver: “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad...”, op.cit., p. 155.

<sup>80</sup> Sobre ésta posible conflicto Mainwaring y Shugart advierten que no es exclusivo a los sistemas presidenciales. También en los parlamentarios bicamerales la legitimidad democrática puede dar lugar a choques, no ya entre la asamblea y el ejecutivo, sino entre las cámaras alta y baja cuando son controladas por mayorías distintas y cada una de ellas apela a su legitimidad democrática. Ver: "Juan Linz, *Presidentialism and Democracy...*", op. cit., p. 451.

<sup>81</sup> Linz, Juan José. "Presidential or Parliamentary Democracy...", op.cit., p. 7

<sup>82</sup> Nino, Carlos Santiago. *La Constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, p. 242.

confianza de su partido o el respaldo de la mayoría en el congreso<sup>83</sup>. Las únicas medidas –el juicio político, cuyas causales están taxativamente señaladas en la Constitución, y la renuncia– no dejan de ser extremas y amenazan, en alguna medida, la estabilidad del sistema<sup>84</sup>. La independencia entre ellos crea así una dinámica en la que el presidente puede no ser tan receptivo a las demandas del congreso y éste no tener incentivos para apoyarlo. En últimas, los dos pueden entender que la cooperación entre ambos no es urgente e incluso sentirse tentados a recurrir a mecanismos extra constitucionales para ponerle fin a una crisis. Dice Linz: “un presidente asediado está tentado, y puede, usar sus poderes de forma tal que sus opositores no estén dispuestos a esperar hasta el final de su término para removerlo”<sup>85</sup>.

De igual forma, el carácter suma-cero de las elecciones (*winner-takes-all*) crea una lógica de ganadores y perdedores absolutos, en donde quien alcanza la presidencia obtiene el control total sobre la conformación del gabinete que lo exime de negociar o compartir el poder con los demás partidos durante todo su mandato. En este sentido, el presidente, que a raíz del voto popular entiende que representa a toda la nación, estará menos dispuesto a tener en cuenta o a hacer concesiones a los grupos minoritarios<sup>86</sup>. Asimismo, la exclusión inmediata del juego político de los candidatos derrotados que ni siquiera ocuparán una silla en el congreso, da pie a la configuración de relaciones hostiles con la oposición que puede degenerar en un clima de tensión y miedo y favorecer la polarización ideológica<sup>87</sup>. Finalmente, la elección directa del presidente permite el acceso al poder de candidatos que no tienen experiencia en política ni una trayectoria dentro de su partido, los llamados *outsiders*.

---

<sup>83</sup> Con datos empíricos Kathryn Hochstetler se opone a la supuesta rigidez de los sistemas presidenciales defendida por Linz y advierte que de los cuarenta presidentes suramericanos que ejercieron su cargo entre los años 1978 y 2003, el 40% fue desafiado por el congreso o por movimientos de protesta y el 23% fue forzado a renunciar. Así las cosas, “los mandatos presidenciales no son tan rígidos en la práctica como la discusión teórica sugiere”. Ver: “Repensando el presidencialismo...”, op. cit., p. 69.

<sup>84</sup> Los conflictos que surgen entre el presidente y el congreso, advierte Pérez-Liñán, pueden resolverse en tres direcciones –en favor del congreso, en favor del presidente o en forma simétrica– bien sea dentro de los parámetros constitucionales o con una ruptura del régimen. En el primer caso (en favor del congreso), se destituye al presidente con el apoyo del congreso ya sea mediante un juicio político (resolución constitucional) o un golpe legislativo (ruptura del régimen). El segundo, en cambio, supone la clausura del congreso a través de su disolución legal (resolución constitucional) o de un autopolpe (ruptura del régimen). En el tercero, el conflicto se resuelve en favor de ambos poderes mediante un acuerdo de estabilización política (resolución constitucional) o en su contra cuando una junta militar toma el poder y disuelve tanto a uno como a otro (ruptura del régimen). Ver: Pérez-Liñán, Aníbal. “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950–1996”. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 8 y 9, 2001, pp. 286-290.

<sup>85</sup> Linz, Juan José. “Presidential or Parliamentary Democracy...”, op. cit., p. 10.

<sup>86</sup> Linz, Juan José. “The Perils of Presidentialism”, op. cit., pp. 55-58.

<sup>87</sup> Linz, Juan José. “Presidential or Parliamentary Democracy”, op. cit., p. 19.

Compartiendo la idea de Linz, Arend Lijphart agrega que el presidencialismo tiene una fuerte tendencia a producir democracias mayoritarias, incluso en aquellas sociedades en las que las profundas divisiones éticas, raciales, religiosas o políticas, reclaman una democracia consensuada<sup>88</sup>. En efecto, las características que lo definen logran que el sistema se mueva principalmente en función de la regla de la mayoría, desincentivando la búsqueda de consensos y la inclusión de grupos minoritarios. La democracia pierde así su carácter consensual cuando el poder se concentra en cabeza de una persona, el ejecutivo adquiere primacía sobre el legislativo, el multipartidismo se desplaza hacia el bipartidismo fomentado por la dinámica *winner-takes-all*, se pierden los incentivos para construir partidos políticos disciplinados y cohesionados y la provisión de un cargo uninominal impide la utilización de un sistema electoral proporcional que dé representación a las minorías. Rasgos todos éstos característicos de un sistema presidencial<sup>89</sup>.

Pero además de un gobierno minoritario, una alta fragmentación de los partidos en el parlamento y un desequilibrio en la distribución de poderes entre las ramas, Kim y Bahry encuentran que la obtención de una baja votación en la primera vuelta hace más vulnerable a un presidente. En efecto, señalan, los estudios sobre las interrupciones presidenciales omitieron estudiar el efecto que tiene el apoyo que un presidente consigue en las urnas sobre las probabilidades de que culmine exitosamente su período. Un porcentaje bajo de votación, advierten, supone que el presidente empieza con un apoyo muy débil que puede reducir la disponibilidad del congreso para apoyar su agenda. Este dato sirve entonces a los demás actores políticos para evaluar los recursos con que cuenta un presidente para resistir los conflictos que puedan surgir en el camino y a éste, para calcular si puede recurrir a la ciudadanía, por ejemplo, convocándola a un referendo<sup>90</sup>. Esta variable, demuestran los autores, puede tener un efecto mayor incluso a aquel que tiene el número de sillas que el presidente consigue en el parlamento.

---

<sup>88</sup> Lijphart, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy...", op. cit., pp. 91 y 92.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, pp. 95-99. La distinción entre democracia mayoritaria y consensual para Lijphart parte de la base de que ésta última "[e]n lugar de contentarse con mayorías estrechas para la toma de decisiones, busca maximizar el tamaño de estas mayorías. Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mera mayoría relativa en lugar de una mayoría [...] mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso". Ver: *Modelos de democracia...*, op. cit., p. 14.

<sup>90</sup> Kim, Young Hun y Bahry Donna, op. cit., p. 810.

## 2.2. Objeciones a los “peligros” del presidencialismo

A los trabajos de Linz siguieron numerosas investigaciones de carácter empírico que llevaron a cabo comparaciones sistemáticas entre regímenes presidenciales y parlamentarios, con el fin de determinar si efectivamente existía una relación entre la forma de gobierno y la estabilidad de una democracia. Mainwaring, por ejemplo, reunió 31 países que en el período comprendido entre 1967 y 1992 hubieran sido democracias estables, esto es, en la definición del autor, que tuvieran una democracia ininterrumpida durante al menos 25 años. Si bien Mainwaring, a partir de los resultados obtenidos, coincide en que el presidencialismo podría llegar a ser perjudicial para la consolidación de una democracia, afina la tesis de Linz y advierte que ello es particularmente cierto cuando el presidencialismo se combina con un sistema multipartidista, aumentando el riesgo a medida que la fragmentación del sistema de partidos crece<sup>91</sup>.

La naturaleza del sistema de partidos afectaría entonces de manera considerable la dinámica del presidencialismo, teniendo el bipartidismo mayores probabilidades de reducir sus problemas<sup>92</sup>. Como posibles explicaciones, Mainwaring señala que el multipartidismo dificulta al presidente la consecución de mayorías estables en el congreso y aumenta las posibilidades de un bloqueo del sistema para cuya resolución el presidencialismo carece de mecanismos institucionales, facilita la polarización ideológica y no asegura que las coaliciones que se forman durante el proceso electoral se transformen en coaliciones de gobierno<sup>93</sup>. Así las cosas, lo que no conviene a la

---

<sup>91</sup> Mainwaring, Scott. “Presidentialism in Latin America...”, op. cit., pp. 157-179. Tres años más tarde, Mainwaring precisa su argumento en: “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, p.199.

<sup>92</sup> En efecto, advierten Mainwaring y Scully, todos los sistemas presidenciales que lograron sostener la democracia por un período mínimo de veinticinco años, tenían menos de tres partidos efectivos en la Cámara Baja (Costa Rica, Venezuela, Colombia, Uruguay, Estados Unidos y Filipinas). La única excepción a esta regla fue Chile que entre los años 1932 y 1973, consiguió una democracia estable con un sistema multipartidista. Ver: “Introduction: Party Systems in Latin America”. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, Stanford University Press, Stanford, p. 33. Otra excepción que puede agregarse es la Brasil que combinó con éxito democracia presidencialista y multipartidismo entre 1946 y 1964.

<sup>93</sup> De estos argumentos, advierte Daniel Chasqueti, el único que puede comprobarse empíricamente es que el presidencialismo da estímulos a los partidos para romper las coaliciones sobre todo cuando se acercan las elecciones. En efecto, de los quince gobiernos de coalición que el autor estudia en Latinoamérica entre 1985 y 2000, la mitad se rompieron o perdieron apoyos una vez finalizó la primera parte del mandato del presidente. Las demás afirmaciones no encuentran sustento empírico. Por el contrario, los presidentes minoritarios sí tuvieron incentivos para negociar coaliciones que garantizaran la aprobación de su programa legislativo y, de las alianzas que se formaron en la etapa electoral, sólo una de ellas, Bolivia en 1985, no se mantuvo como coalición de gobierno. Ver: Chasqueti, Daniel. “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, comp. Jorge Lanzaro, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 340-346.



estabilidad de una democracia no sería ni el presidencialismo ni tampoco el multipartidismo sino la combinación de ambos. En todo caso, advierte, esto no quiere decir que sea imposible para un sistema presidencial multipartidista sostener una democracia pero sí le resulta más difícil que para un sistema presidencial bipartidista o un sistema parlamentario multipartidista. Si se quiere solventar estas dificultades, una democracia podría optar por cambiar su sistema a uno semi-presidencial, a uno parlamentario o tomar medidas para reducir la fragmentación de los partidos políticos<sup>94</sup>.

Con el objeto de hacer frente a estas críticas Shugart y Carey utilizan un criterio contrario al propuesto por Mainwaring y seleccionan aquellas democracias que se derrumbaron, es decir, que fueron reemplazadas por un régimen no democrático durante el siglo XX y que habían hecho al menos dos elecciones consecutivas antes de su ruptura. Los resultados evidenciaron que si bien la tasa de quiebra era mucho mayor en los sistemas presidenciales, la diferencia se estrechaba cuando la comparación se hacía únicamente entre países en vía de desarrollo. Todavía más significativo fue el hecho de que las rupturas en los regímenes parlamentarios tendieron a ser irreversibles, mientras que la democracia logró restaurarse en aquellos que habían sido presidenciales<sup>95</sup>.

Sin negar la evidencia empírica sobre el bajo desempeño que han tenido los sistemas presidenciales, Shugart y Carey no encuentran suficiente fundamento a la tesis de Linz y afirman que uno de sus problemas es que aborda el presidencialismo como si se tratara de una modelo unificado, extendiendo las debilidades que identifica en un presidencialismo fuerte a todas sus variantes. Linz desconoce que dentro de esta categoría existe una gran diversidad de opciones institucionales que pueden ser más o menos proclives a conseguir una democracia estable. Los sistemas políticos que otorgan al presidente amplias facultades legislativas, además de amplios poderes para conformar el gabinete y pocos poderes al congreso para ejercer un contrapeso son los que, según los autores, tienen mayores problemas para sostener democracias estables. Shugart y Carey sugieren entonces arreglos alternativos que podrían disminuir los problemas del presidencialismo puro basándose en las ventajas potenciales que éste tiene sobre las democracias parlamentarias, tales como: la rendición de cuentas, la posibilidad de identificar al candidato que va a gobernar y el ejercicio de controles mutuos<sup>96</sup>. En efecto, señalan, aquellos

---

<sup>94</sup> Mainwaring, Scott. "Presidentialism in Latin America", op. cit., pp. 168-170. Ver también del mismo autor "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy", op. cit., p. 212- 224.

<sup>95</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., tablas 3.1 y 3.2, capítulo 3, pp. 40 y 41.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 44. A estas ventajas, Shugart y Mainwaring agregan las siguientes: la independencia que

sistemas que elijen al presidente por voto popular maximizan las ventajas de un ejecutivo que rinde cuentas y puede ser identificado claramente por el electorado, con una asamblea que representa a una sociedad diversa. En todo caso, la separación de estos órganos exige poner atención a la forma en que se superponen ambos poderes y los controles que se ejercen entre ellos. Tales arreglos podrían impulsarse dentro de lo que llamaron *premier-presidentialism*. Este sistema de ejecutivo dual seguiría teniendo las ventajas de un presidente elegido por el pueblo para desempeñar las funciones de jefe de Estado y árbitro, y al mismo tiempo evitaría algunos problemas como los que resultan de la rigidez del período presidencial, la libertad del presidente para conformar la totalidad de su gabinete, la doble legitimidad democrática y la dificultad para mediar entre ambos cuando el presidente no tiene una mayoría en el congreso<sup>97</sup>.

Con esta idea de hacer frente a los “peligros” potenciales del presidencialismo para la democracias, los académicos han propuesto una serie de fórmulas que van desde diseñar una adecuada combinación de los arreglos institucionales –como por ejemplo, dotar al presidente de poderes legislativos limitados, incentivar la formación de partidos disciplinados en el congreso y prevenir la fragmentación extrema del sistema de partidos<sup>98</sup>–, hasta implantar figuras híbridas<sup>99</sup> o efectuar un cambio en la forma de gobierno. Sartori por ejemplo, encontró que implantar figuras híbridas podría ser un remedio insuficiente para algunos regímenes y propuso una nueva figura a la que da el nombre de *alternating presidentialism* o *intermittent presidentialism*. Esta forma de gobierno –a la que atribuye el gran mérito de contar con dos “motores” que no funcionan de manera simultánea pero sí consecutiva– consiste en instaurar un sistema parlamentario cuyas fallas serían castigadas mediante su desplazamiento y sustitución por un sistema presidencial, que a su vez se conservaría hasta tanto fuera eficiente. Esta estructura de castigos y recompensas recogería lo mejor de ambos sistemas activando o desactivando el “motor” que caracteriza a cada uno de ellos –el presidente o el parlamento– según lo exijan las circunstancias<sup>100</sup>.

---

tienen los miembros del congreso para emitir un juicio sobre la creación de la ley, el mayor número de opciones que se le otorga a los votantes para elegir entre candidatos o partidos diferentes para presidencia y congreso y la posibilidad de inhibir la tendencia *winner-takes-all* a través de su sistema de frenos y contrapesos. Ver: “Presidentialism and Democracy in Latin America...”, op. cit., pp. 33-40.

<sup>97</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 49-54 y 287.

<sup>98</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “Juan Linz, Presidentialism and Democracy...”. op. cit., p. 469.

<sup>99</sup> Sartori, Giovanni. “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, op. cit., p. 110.

<sup>100</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., pp. 153-160.

Ahora bien, la discusión sobre los peligros del presidencialismo empieza a dar un giro a medida que sus supuestas debilidades dejan de producir los resultados pronosticados. La tesis de Mainwaring por ejemplo, sobre la inconveniencia del multipartidismo en los sistemas presidenciales, pierde adeptos cuando los sistemas de partidos latinoamericanos se van fragmentando sin que ello traiga consigo la quiebra de la democracia. En efecto, advierte Chasqueti, “[p]aíses que en las décadas del setenta y el ochenta contaban con formatos bipartidistas, evolucionan en la década del noventa hacia el multipartidismo moderado (Uruguay, Argentina o Venezuela). Países que en la década del ochenta habían logrado disminuir su fragmentación, en la década del noventa volvían a aumentarla (Brasil, Ecuador, Perú o Bolivia). Sólo unos pocos mantenían la combinación <correcta> de presidencialismo con bipartidismo (Costa Rica o Colombia)”<sup>101</sup>.

El caso de Brasil es un claro ejemplo de que la combinación entre presidencialismo y multipartidismo no representa necesariamente una amenaza para la estabilidad de la democracia. Desde la expedición de la constitución de 1988, advierten Argelina Figueiredo y Limongi, los presidentes han tenido un éxito considerable en la aprobación de su agenda legislativa a pesar de tratarse de un sistema multipartidista<sup>102</sup>. Estos resultados se explican, según los autores, en dos características institucionales: los extensos poderes legislativos del presidente (que incluyen la expansión de la iniciativa legislativa exclusiva, la facultad de enviar mensajes de urgencia y expedir decretos provisionales) y la organización centralizada del trabajo legislativo en la que los líderes ejercen un fuerte control de sus partidos. Estos elementos permiten al presidente, no sólo sortear al congreso sino además controlar el proceso legislativo. En este sentido, señalan, las distinciones entre sistemas presidenciales y parlamentarios han puesto excesivo énfasis en el principio de separación de poderes y en las características del sistema electoral y de partidos, cuando las reglas que definen la distribución de poderes entre el ejecutivo y el legislativo así como al interior del congreso, pueden influir más sobre la gobernabilidad que la forma de gobierno misma. Si bien los poderes legislativos del presidente han sido interpretados como una forma de imponerse sobre un órgano antagónico, los autores advierten que, al igual que en los sistemas parlamentarios, estos poderes pueden otorgarle herramientas al presidente para atraer a una parte del congreso hacia una estrategia de cooperación. Asimismo, desmienten la idea de que la legitimidad que le da al presidente el ser elegido a través del voto popular, lo lleve a querer imponer su voluntad en lugar de recurrir a la

---

<sup>101</sup> Chasqueti, Daniel. “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina...”, op. cit., p. 321.

<sup>102</sup> Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi. “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brasil”. *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2, cit. op., pp. 151-170.

formación de coaliciones estables. En el caso de Brasil los autores demuestran que los presidentes consiguieron la aprobación de su agenda construyendo coaliciones en una forma similar que en los sistemas parlamentarios, esto es, distribuyendo su gabinete entre los partidos, que a su vez consiguieron que sus miembros votaran de forma disciplinada.

A esta misma conclusión llega Chasquetti en un estudio empírico que amplía la muestra a varios países latinoamericanos. Los riesgos de combinar multipartidismo y presidencialismo surgen, según el autor, cuando los presidentes no desarrollan estrategias de coordinación. Si, por el contrario, recurren a la formación de coaliciones, la mezcla de ambas instituciones resulta apta para garantizar la estabilidad del régimen. Entre los sistemas multipartidistas y teniendo en cuenta las posibilidades de conseguir apoyos legislativos y formar coaliciones estables, los multipartidistas extremos encontrarían más complicaciones para sostener una democracia que los limitados<sup>103</sup>. Pero ni siquiera entre quienes defienden la viabilidad de esta combinación existe un acuerdo sobre el tipo de multipartidismo que conviene a los sistemas presidenciales. Contrario a Chasquetti, Cheibub sostiene que serían los sistemas que Sartori denomina de "multipartidismo limitado", esto es, los que tienen de dos a cinco o seis partidos relevantes, los que tendrían mayores probabilidades de producir una quiebra del régimen. Basándose en el estudio de los sistemas presidenciales existentes en el mundo entre los años 1946 y 1996, Cheibub pone en evidencia cómo este tipo de multipartidismo tiende a conseguir una dispersión de la fuerza más o menos equitativa entre los tres partidos más grandes, dificultado con ello la estabilidad de los acuerdos y el margen de gobernabilidad que tendría el presidente<sup>104</sup>.

Otros autores, como Colomer y Negretto, proponen una serie de arreglos institucionales que conseguirían una cooperación interinstitucional entre el presidente y un congreso multipartidista. Para los autores se puede adaptar la lógica de la separación de poderes propia de los sistemas presidenciales, a las formas consensuales de representación que prevalece en los sistemas parlamentarios<sup>105</sup>. Para ello, identifican dos tipos de fórmulas institucionales, las que regulan el

---

<sup>103</sup> Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina...", pp. 339 y 346. Respecto a la fragmentación del sistema de partidos, advierte Daniel Chasquetti "parece claro y además lógico que en los multipartidismos moderados los presidentes cuentan con mayores apoyos legislativos, y por ende con un margen de gobernabilidad más alto. En los gobiernos con multipartidismos extremos los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos, y constituyen por ello un grupo de alto riesgo para la estabilidad democrática", p. 336.

<sup>104</sup> Cheibub, José Antonio. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, pp. 299- 301.

<sup>105</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?". *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, p. 62. En la misma dirección John Carey propone configurar los poderes del presidente de forma que favorezca la deliberación con el congreso y se incentive la cooperación entre

proceso electoral y las que, después de las elecciones, regulan la distribución de poderes y el proceso de toma de decisiones. Las primeras, proveerían una representación justa de las preferencias de los ciudadanos y favorecerían la cooperación entre el congreso y el presidente, estas son: la elección del congreso mediante fórmulas que combinen la representación proporcional y el protagonismo individual y, la elección del presidente mediante fórmulas de mayoría absoluta o de mayoría relativa cualificada con segunda vuelta. Por su parte, las segundas, proveerían a los presidentes minoritarios de incentivos para cooperar con el congreso y, en caso de conflicto, producir resultados lo más cercanos posible al partido medio en el congreso. Dentro de éstas, los autores proponen establecer mayorías relativamente bajas para rechazar el veto presidencial, otorgar al presidente la facultad de expedir decretos sujetos a enmienda abierta del congreso, el unicameralismo en los estados unitarios y el bicameralismo incongruente pero asimétrico en los estados federales y dar al congreso mayor participación en el proceso de nombramiento y destitución del gabinete. Para los autores, estas reglas facilitarían la consolidación de un sistema multipartidista moderado y presidentes minoritarios. Si bien algunos autores han advertido sobre los peligros de esta combinación, ésta puede producir resultados eficientes si la distribución de poderes otorga incentivos, como en los sistemas parlamentarios, para que las distintas ramas cooperen entre ellas<sup>106</sup>. En la misma línea, señala Nino, aun cuando no se modifique el sistema presidencial podrían adelantarse algunas reformas como por ejemplo, establecer la posibilidad de revocarle el mandato al presidente mediante iniciativa popular, medida que permitiría aliviar las tensiones políticas y desincentivar la tentación de romper las promesas electorales<sup>107</sup>. Otras medidas adicionales, dice Nino, pueden ser: separar las elecciones de congreso y presidente, que el congreso y el poder judicial asuman las funciones absorbidas por el presidente sobre todo durante los estados de sitio, decretos de necesidad y urgencia e indultos etc.

### 2.3. Nuevas discusiones

En estudios recientes se ha advertido que el debate debe centrarse no ya en la importancia de las instituciones, de la cual nadie tiene dudas, sino en la interacción entre éstas y las condiciones

---

las ramas en lugar de una relación de confrontación. Ver: Carey, John M. "What sort of strong presidents?". En *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial/ Making Presidentialism Work*, eds., Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Estocolmo, pp. 173-189.

<sup>106</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", op. cit., p. 73.

<sup>107</sup> Nino, Carlos Santiago. "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia". En *El presidencialismo puesto a prueba –con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano–* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 56.

que rodean su implantación. Cheibub por ejemplo, afirma que no son las características intrínsecas al presidencialismo, y dentro de estas la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que propicia la quiebra de una democracia. De hecho, advierte, los presidentes minoritarios a los que puede dar lugar un sistema presidencial –como resultado de su sistema electoral y de partidos– no aumentan necesariamente las probabilidades de un bloqueo<sup>108</sup>, y si así fuera, tampoco es cierto que los bloqueos que pueden producir los gobiernos minoritarios tengan un impacto significativo sobre la supervivencia de las democracias presidenciales<sup>109</sup>. Desde el punto de vista institucional, una democracia puede ser tan estable con un sistema presidencial como con uno parlamentario. La inestabilidad del presidencialismo, afirma Cheibub, obedece a una causa exógena a éste y es que ha sido instaurado en países en los que cualquier forma de democracia estaría llamada a perecer, esto es, en países con tendencia a sufrir una dictadura militar. El autor encuentra así un vínculo entre la inestabilidad de una democracia y las condiciones que preceden a su instauración y demuestra que las democracias precedidas por una dictadura militar fueron más propensas a quebrarse que aquellas precedidas por una dictadura civil. De esta forma, afirma, “es el nexo entre militarismo y presidencialismo y no, las características institucionales del presidencialismo, lo que explica los altos niveles de inestabilidad en las democracias presidenciales”<sup>110</sup>. Así las cosas, continúa, “una vez el legado

---

<sup>108</sup> Cheibub define las situaciones de bloqueo como aquellas en las que el congreso aprueba una ley de la oposición, el presidente la objeta y la oposición en el congreso no tiene mayorías suficientes para rechazar ese veto. En estos casos, dice el autor, “This is the situation that should make presidential regimes the most vulnerable, because both the president and the opposition would have an incentive to seek extraconstitutional solutions to the stalemate”. Ver: “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, op. cit., p. 289.

<sup>109</sup> *Ibid.*, pp. 301 y 302. La tesis de Cheibub se apoya en un estudio de los regímenes presidenciales que existieron entre 1946 y 1996.

<sup>110</sup> Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, op. cit., p. 3. Para Cheibub esta tendencia a que las dictaduras militares sean sucedidas por sistemas presidenciales sólo es clara en Latinoamérica. No obstante, resulta de gran interés la objeción que hace Linares a esta afirmación. Para Linares, si bien no existe ninguna dictadura militar que siendo precedida por un sistema presidencial haya transitado a la democracia bajo un sistema parlamentario, sí ha habido dictaduras militares que han transitado hacia sistemas presidenciales habiendo sido precedidos por sistemas parlamentarios. Tanto es así, continúa el autor, que de los 21 países africanos que se independizaron de sus colonias en los años 60s y adoptaron sistemas parlamentarios, solo tres lo mantienen una vez se restaura la democracia. Los dieciocho restantes, instauran sistemas presidenciales o semipresidenciales. Así las cosas, “África nos muestra que el nexo dictadura militar-presidencialismo, por tanto, no es tan casual como Cheibub cree, ni es algo vernáculo de la historia política de América Latina”. Para Linares “el legado militar torna inestable a las democracias porque las dictaduras prefieren los presidentes fuertes (en presidencialismos y semipresidencialismos), que resultan, a su vez, un factor de inestabilidad durante periodos democráticos. Ver: Linares, Sebastián, op. cit., pp. 22 y 23.

autoritario de una democracia se mantiene constante, encontramos que las democracias presidenciales y parlamentarias tienen relativamente iguales probabilidades de sobrevivir”<sup>111</sup>.

Una mirada a los procesos de democratización de la región avalaría esta teoría. En efecto, a pesar de que la inestabilidad del ejecutivo continúa siendo un fenómeno frecuente –de los cuarenta presidentes suramericanos que fueron elegidos y ejercieron su mandato entre 1978 y 2003, dieciséis fueron desafiados para finalizar su mandato y nueve salieron antes de cumplirlo<sup>112</sup>– estos desafíos han dejado de estar encabezados por los militares y asociados a la quiebra de la democracia. Esto no significa que no hubiera habido intervención militar alguna durante este período. En 1992 se registra un autogolpe en Perú y en el 2000 y 2002 golpes militares en Ecuador y Venezuela, respectivamente. No obstante, estos casos son excepcionales y suponen un cambio en la tendencia en la región respecto de los años comprendidos entre 1950 y 1989, en donde la resolución de veinte de treinta y una crisis presidenciales, esto es, un 64%, estuvo determinada por los militares<sup>113</sup>. A partir de la última ola, los regímenes latinoamericanos adquieren una nueva dinámica en la que las “caídas presidenciales” ya no conllevan la irrupción de regímenes autoritarios sino el comienzo de nuevos gobiernos civiles, e incluso aquellos que sufren una intervención militar (Ecuador y Venezuela), rápidamente recuperan sus regímenes civiles<sup>114</sup>.

En efecto, llama la atención Kathryn Hochstetler, la intervención de los militares fue reemplazada en los años noventa, por la participación activa de la ciudadanía. Los casos de Brasil (1992), Venezuela y Guatemala (1993), Ecuador (1997 y 2000), Paraguay (1999), Perú (2000), Argentina (2001) y Venezuela (2002) revelan que la insatisfacción ciudadana y las protestas callejeras pasaron a constituir un factor decisivo en la resolución de estas crisis<sup>115</sup>. Tan decisivo es su papel que “[c]uando la acción legislativa no encontró reacción popular, el desafío falló.

---

<sup>111</sup> Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, op. cit., p. 22.

<sup>112</sup> Hochstetler, Kathryn, op. cit., p. 53. En estos desafíos Kathryn Hochstetler identifica tres rasgos que se repiten: “las políticas económicas neoliberales del presidente, su involucramiento personal en escándalos y su estatus minoritario”, ibíd., p. 55.

<sup>113</sup> Pérez-Liñán, Aníbal. “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad”, op. cit., p. 156.

<sup>114</sup> Kathryn Hochstetler utiliza el término “caída presidencial” para referirse a la dejación del cargo por parte de un presidente electo antes de que termine su mandato “ya sea porque renunciaron o porque fueron expulsados por juicio político o por cualquier otra manera forzosa de renuncia. Los <desafíos> involucran acciones concretas para convencer a un presidente de que renuncie o para forzarlo a dejar su cargo”. Ver: Hochstetler, Kathryn, op. cit., p. 54.

<sup>115</sup> Pérez-Liñán, Aníbal. “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad...”, op.cit., p. 162. Y continúa el autor “[a]rmados con los recursos constitucionales del juicio político o la declaración de incapacidad, los legisladores prevalecieron legalmente en la disputa con el Ejecutivo, pero la movilización popular ofreció el respaldo necesario para dar sustento político a la acción legislativa”, Ibídem.

Contrariamente, cuando la ira popular hacia los presidentes no encontró apoyo institucional, los desafíos a presidentes con base en las calles pudieron continuar solos y a menudo lo hicieron exitosamente”<sup>116</sup>. Todas las interrupciones presidenciales de este período son entonces “resultados de grandes movilizaciones sociales, presión popular, huelgas y desafíos al presidente”<sup>117</sup>.

Pese a que algunos entienden que estas interrupciones son síntoma de un presidencialismo en crisis, para Marsteintredet éstas demuestran que los regímenes latinoamericanos han conseguido contrarrestar la rigidez que criticaba Linz y hacer frente a los conflictos políticos sin poner en riesgo la estabilidad de la democracia<sup>118</sup>. La pérdida de rigidez se ha conseguido a través de procedimientos que flexibilizan el período fijo del presidente y que condicionan su permanencia en el cargo a la voluntad del congreso o del pueblo, con supuestos como la renuncia presidencial (por causas naturales o presión política) y el juicio político. También, se han utilizado mecanismos que el autor denomina “cuasiparlamentarios” como la declaración de incapacidad del presidente, la renuncia mediante la convocatoria a elecciones anticipadas y la elección de un sucesor presidencial por parte del congreso. Estos últimos equivaldrían, en el mismo orden, al voto de censura, la convocatoria parlamentaria a elecciones anticipadas y la investidura, mecanismos propios de un sistema parlamentario<sup>119</sup>. Tanto los procedimientos de

---

<sup>116</sup> Hochstetler, Kathryn, op.cit., p. 64. Si bien las movilizaciones sociales han tenido un gran efecto sobre las caídas presidenciales en la región, estudios sobre un número más amplio de sistemas presidenciales, como el Kim y Bahry, ponen de relieve que en otras regiones (Europa, Asia y África) si bien éstas siguen siendo un factor importante, no juegan un papel tan significativo como en Latinoamérica. Asimismo, señalan, cuando la insatisfacción ciudadana se refiere a escándalos de corrupción del presidente, ésta no siempre supone su caída. De hecho, la habilidad del presidente para hacer frente a este tipo de circunstancias depende de un gran número de factores como por ejemplo, la credibilidad de la fuente, la magnitud de la infracción, el apoyo que tiene en la legislatura, el interés de los medios de cubrir este tema etc. ver: Kim, Young Hun y Bahry Donna, op. cit., p. 818. En el período de historia colombiana que se estudia en esta investigación, hubo dos escándalos que afectan a dos presidentes. El primero, el de López Michelsen en 1977, donde dos de sus hijos –uno de ellos secretario privado de la presidencia durante su mandato– fueron señalados por corrupción. El segundo, el de Ernesto Samper en 1995, en el que se le acusó de haber permitido el ingreso de dineros del narcotráfico en su campaña presidencial. Ninguno de los dos escándalos, sin embargo, desembocó en una caída presidencial.

<sup>117</sup> Marsteintredet, Leiv. “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina”. *América Latina Hoy*, Vol. 49, 2008, p. 46.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, pp. 32 y 39. Marsteintredet va en contra de la tesis de Arturo Valenzuela quien considera las remociones prematuras de los presidentes latinoamericanas, a través del juicio político o la renuncia forzada, un “acto indigno”. Ver: Valenzuela, Arturo. “Latin American Presidencies Interrupted”, op. cit., p. 6.

<sup>119</sup> Marsteintredet, Leiv, op. cit., pp. 36-45. Resulta de gran utilidad la tabla diseñada por Leiv Marsteintredet en donde identifica dieciocho casos de interrupciones presidenciales en América Latina durante la tercera ola y los organiza de acuerdo a los procedimientos utilizados de la siguiente forma: (a) procedimientos no democráticos, un caso de golpe militar (Ecuador en el 2000); (b) Procedimientos flexibles: tres casos exitosos de juicio político (Brasil en 1992, Venezuela en 1993 y Paraguay en 1999) y



flexibilización como los “cuasiparlamentarios” desdibujan el principio de separación de poderes que caracteriza al presidencialismo y lo dotan de herramientas para enfrentarse con éxito a las presiones y bloqueos políticos que antes de la tercera ola se traducían en un quiebre a la democracia<sup>120</sup>.

La “estabilidad” de la que gozan los regímenes latinoamericanos a partir de los años noventa y la marginación de los militares en la resolución de las crisis puede atribuirse además al ambiente político favorable que ha tenido la democracia desde entonces en la región<sup>121</sup>. Un estudio de Mainwaring y Pérez Liñán demuestra que éste es uno de los factores que explica que las democracias latinoamericanas se hayan prolongado por más tiempo después de la última ola de democratización. Para llegar a esta conclusión, los autores cuantifican y evalúan seis de las explicaciones que se dan al proceso de transición y consolidación de una democracia: el nivel de desarrollo económico, la estructura de clases, el desempeño económico, el ambiente político regional favorable a la democracia, la fragmentación del sistema de partidos y su polarización. Las transiciones a la democracia –advierten– fueron más frecuentes a partir de 1977 y se prolongaron por más tiempo que en décadas anteriores como consecuencia del “ambiente político favorable”<sup>122</sup>. A esta variable se suma el hecho de que desde el año 78 las democracias fueron capaces de lidiar con factores que las hacía vulnerables a una ruptura entre 1945 y 1977.

---

siete renuncias presidenciales (Argentina en 1989 y 2001, Guatemala en 1993, Perú en 2000, Bolivia en 2001, 2003 y 2005) y (c) Procedimientos cuasiparlamentarios: cinco renuncias mediante elecciones anticipadas (Bolivia en 1985, República Dominicana en 1996, Perú en 2001, Argentina en 2003 y Bolivia en 2005) y dos declaraciones de incapacidad (Ecuador en 1997 y 2005). Ver: del mismo artículo Tabla I, p. 38. El número de interrupciones varía de un autor a otro dependiendo del período seleccionado y si incluyen a los países de Centro América o sólo a los de Suramérica.

<sup>120</sup> La inconformidad de la ciudadanía se ha dirigido principalmente contra los presidentes y en muy pocas ocasiones en contra del congreso. Kathryn Hochstetler identifica sólo dos casos de protestas masivas dirigidas a éste último: “las movilizaciones del <que se vayan todos> en Argentina, luego de la caída de De la Rúa y una furia similar en las calles ecuatorianas en 2000, luego del fallido golpe civil-militar”. Ver: Hochstetler, Kathryn, op. cit., p. 69.

<sup>121</sup> Entre 1946 y 2003, Mainwaring y Pérez-Liñán, identifican dos “olas” –utilizando el concepto acuñado por Huntington– que tienen diferente impacto en términos de magnitud y duración. Una primera, empieza en 1956 y se prolonga por seis años, extendiendo el número de democracias y semidemocracias existentes, de quince a doce. Una segunda ola, con mucha mayor repercusión, tiene una duración de catorce años (de 1978 a 1992) y amplía el número de democracias de tres a dieciocho. Si bien a la primera ola siguen quince años de regresión al autoritarismo o estancamiento de la democracia, a la segunda, con excepción de la ruptura del régimen peruano en 1992, no sobreviene ningún período de retroceso. Esto no quiere decir, afirman, que durante ésta última el proceso de consolidación haya estado exento de complicaciones, de hecho, a partir de los años noventa se observa un proceso de estancamiento que se manifiesta tanto en el paso de algunas democracias a semidemocracias y en la persistencia de dos regímenes autoritarios en la región: Cuba y Haití. Ver: Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. “Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions”. En *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 19, 47 y 48.

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 21, 25, 27 y 30.

En efecto, el multipartidismo, la polarización del sistema de partidos e incluso los resultados económicos adversos, tuvieron un impacto más reducido sobre la estabilidad de la democracia durante estos años<sup>123</sup>. Y aunque el contexto ideológico favorable no garantiza que un régimen específico transite a la democracia o se mantenga en ella, sí aumenta las probabilidades de una democracia y disminuyen sus riesgos de quiebra. En este sentido, afirman, “en América Latina, la supervivencia del régimen ha dependido mucho más de factores políticos que del desempeño económico y el nivel de desarrollo”<sup>124</sup>.

Ahora bien, que el presidencialismo haya resuelto sus problemas es una cuestión que continúa siendo objeto de debate. Linares por ejemplo, se opone esta supuesta flexibilidad que han logrado los sistemas presidenciales para hacer frente a sus crisis, a la “regularidad” que se predica de los desenlaces y a la “equivalencia” de estas salidas institucionales con aquellas que prevén los sistemas parlamentarios<sup>125</sup>. Para el autor, la “conexión plebiscitaria” entre el pueblo y el presidente y la “legitimidad dual” continúan dando lugar a tres consecuencias en los sistemas presidenciales: “1) la postergación prolongada del conflicto, 2) la imprevisibilidad de las salidas institucionales, 3) la legitimidad controvertida de las salidas institucionales”<sup>126</sup>. Respecto a la primera, señala, cuando un sistema presidencial se enfrenta a un gobierno dividido, sea porque el partido del presidente no ha conseguido la mayoría de las curules en el parlamento o porque ha habido una ruptura de la coalición (mayoritaria o minoritaria), a diferencia de los sistemas parlamentarios, para resolver la crisis no se precipita la salida del presidente. Por el contrario, éste intenta resistir en el cargo y gobernar solo o, se niega a gobernar y posterga su salida para sacar el mayor provecho posible. En cuanto a la dispersión en los tipos de terminaciones, afirma, contrario a los sistemas parlamentarios en los que los desenlaces son predecibles –moción de censura o disolución del congreso– en los presidenciales las interrupciones tienen lugar de múltiples formas y nunca son previsibles. Sólo en Latinoamérica estos desenlaces incluyen: juicios políticos, destituciones legislativas irregulares, renunciadas anticipadas, convocatorias a

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>125</sup> Respecto a la poca flexibilidad de las salidas institucionales para salir de la crisis, Linares señala que, el juicio político exige mayorías calificadas y un procedimiento de acusación previo, la declaración de incapacidad exige aportar pruebas o indicios de la incapacidad mental del presidente, la renuncia anticipada no siempre resuelve la crisis sobre todo si es el vicepresidente el que asume el poder, la convocatoria a elecciones anticipadas sin renuncia previa del presidente no supone una salida inmediata y el tiempo que transcurre entre la convocatoria y las elecciones puede durar más de lo normal. Así las cosas, sólo la convocatoria a una Asamblea Constituyente puede entenderse como un mecanismo flexible para dar salida a una crisis en los sistemas presidenciales. Ver: Linares, Sebastian, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 28.

elecciones anticipadas, disoluciones del congreso por la fuerza o por reformas constitucionales y golpes militares. Por último, respecto al tercero, dado que tanto el congreso como el gobierno tienen una legitimidad propia, cuando una rama intenta neutralizar a la otra, la parte afectada recurre al argumento de un intento de golpe o de una quiebra de la democracia. Estos intentos entonces “son percibidos como ilegítimos y antidemocráticos por las partes”<sup>127</sup>. El autor defiende así “una explicación *endógena basada en el tipo de régimen*”, esto quiere decir que “el presidencialismo constituye una parte de la explicación de las interrupciones prematuras, aunque no descarta que otras variables (de nivel inferior o exógenas) puedan tener también algún poder explicativo, aditivo o a través de configuraciones multicausales”<sup>128</sup>.

La discusión entonces no está zanjada y algunos autores continúan reivindicando la importancia de retomar la crítica que se ha hecho al presidencialismo. Dentro de estos, Marcelo Alegre afirma que el presidencialismo sigue siendo un problema para las democracias latinoamericanas. Según Alegre, el presidencialismo “exacerba la inestabilidad, y fomenta situaciones de parálisis, debilita a las democracias para enfrentar la corrupción, incentiva los cambios abruptos de programas de gobierno, favorece las tendencias corporativistas y la desigualdad”<sup>129</sup>. Asimismo, señala, el presidencialismo contraría las promesas de la democracia de autogobierno, diálogo e igualdad de derechos. Pero no sólo el presidencialismo ha recibido toda la atención en el debate acerca del diseño institucional que conviene a una democracia. Nino por ejemplo, ha llamado la atención sobre algunas de las limitaciones del parlamentarismo. Para el autor, en los sistemas parlamentarios es imposible dirimir situaciones de empate entre los partidos más importantes lo que puede llevar a que los partidos más pequeños, llamados a zanjar el empate, sean sometidos a presiones indebidas. De igual forma, continúa, la formación del gobierno es decidida por el parlamento, lo que quiere decir que está un paso más alejada de la decisión del electorado. Para Nino, “esto puede alterar la creencia popular de que el gobierno es el resultado de maniobras políticas que tienen lugar en reuniones secretas que se desarrollan en niveles altos de poder”<sup>130</sup>.

Otros han propuesto fórmulas mixtas para optimizar los sistemas parlamentarios. Este es el caso de Ackerman, quien parte de una fuerte crítica al presidencialismo norteamericano y del modelo Westminster para proponer una reinterpretación del principio de separación de poderes en nombre de tres ideales: democracia, competencia profesional y protección y mejora de los

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*, p. 28-32.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, pp. 24 y 25.

<sup>129</sup> Alegre, Marcelo. “Democracia sin presidentes”, SELA Papers. Paper 48. Disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/48](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/48), última consulta, noviembre 28, p. 26.

<sup>130</sup> Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*, op. cit., p. 248.

derechos fundamentales<sup>131</sup>. La forma de gobierno que mejor se adaptaría a su reinterpretación es el “parlamentarismo restringido” adoptado por varios de los regímenes democráticos que surgieron a partir de la disolución del imperio británico (India, Canadá, Sudáfrica). Para realizar el ideal de democracia en estos sistemas, el parlamento forma el gobierno e impulsa la legislación ordinaria, sin embargo, no es completamente soberano y su poder para crear la ley es limitado y contrapesado por el pueblo a través de una serie de referendos, cuya realización es garantizada por una Corte Constitucional. En su esquema de parlamentarismo restringido, ninguna institución asume el monopolio sobre la creación de la ley pues, en lugar de concentrar el poder en el parlamento al estilo Westminster, este modelo intenta crear una serie de actores institucionales que están por fuera del control directo del parlamento, como el pueblo –que actúa a través de referendos– y una Corte Constitucional<sup>132</sup>. Para garantizar la competencia profesional, el autor propone la creación de dos ramas que vigilen al gobierno frente a posibles actos de corrupción u otros abusos y que controlen la integridad y pericia de la burocracia en su tratamiento de los asuntos de interés público. Finalmente, para la protección de los derechos fundamentales, la Corte debe ser complementada con instituciones no judiciales comprometidas con la efectiva protección de los derechos de participación democrática y la realización del compromiso de impartir justicia.

### 3. Configuración del presidencialismo

Cualquier intento por establecer el alcance o los límites del poder presidencial en un sistema político determinado implica –en términos de Mainwaring– un “estudio relacional”, esto es, un análisis de las relaciones que se configuran entre el presidente, el congreso y la burocracia. El contexto institucional en el que la autoridad presidencial es ejercida arroja datos sobre cuales son los órganos que intervienen en la toma de las decisiones más importantes, quien traza la política legislativa, que tan fácil es para el presidente impulsar su agenda, etc.<sup>133</sup>. Pero, además de los poderes presidenciales, afirma Lijphart, “la fuerza y la cohesión de los partidos del presidente en el legislativo” constituye la segunda fuente de poder del presidente<sup>134</sup>. En este mismo sentido, señala Mercedes García Montero, si bien el éxito y la participación que tiene el ejecutivo sobre la actividad legislativa depende del diseño institucional<sup>135</sup>, este éxito también está

---

<sup>131</sup> Ackerman, Bruce, op. cit., p. 640.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 687.

<sup>133</sup> Mainwaring, Scott. “Presidentialism in Latin America...”, op. cit., p. 171.

<sup>134</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 127.

<sup>135</sup> Mercedes García Montero determina el papel que desempeñan el ejecutivo y el legislativo en la actividad legislativa a partir de dos indicadores: el éxito legislativo, esto es, el número de proyectos de ley

condicionado por la composición política del parlamento y por el ciclo electoral. Las instituciones entonces “potencian o disminuyen la capacidad de influencia de ambos poderes y los actores políticos que intervienen en el procedimiento legislativo trazan sus estrategias y comportamientos teniendo en cuenta sus posibilidades de intervención”<sup>136</sup>, no obstante, esta influencia a su vez, aumenta o disminuye según sea la cooperación que consigue el presidente del congreso atendiendo a la distribución de fuerzas políticas en su interior, es decir, al grado de fragmentación, polarización y disciplina de los partidos, así como al momento electoral en que se toman las decisiones.

De esta forma, un ejecutivo con amplios poderes reconocidos en la constitución pero sin una mayoría en el parlamento no podrá ejercer un papel dominante sobre la actividad legislativa, a menos que logre construir coaliciones que resuelvan los problemas de fragmentación y polarización que puedan existir en él. El escenario contrario, sin embargo, esto es, aquel donde el presidente tenga una mayoría favorable en el congreso pero poderes restringidos, no le garantiza conseguir un control absoluto sobre la actividad legislativa<sup>137</sup>. Pero, aunque un partido mayoritario en el congreso no asegure al presidente la aprobación de su agenda, sí puede llegar a reducir, teniendo en cuenta su receptividad y proximidad ideológica, el desgaste que supone persuadir constantemente a una mayoría y las probabilidades de recurrir al veto para impedir la expedición de aquellas leyes contrarias a sus preferencias<sup>138</sup>. Respecto a la participación del congreso sobre las leyes, afirma Mercedes García Montero, los períodos en los que ésta es alta se corresponden con aquellos en los que su intervención no tiene trabas institucionales, independientemente de que el presidente consiga o no mayoría en el parlamento. No obstante, llama la atención sobre dos excepciones: el caso mexicano (1991-1997) en donde los ejecutivos prevalecieron a pesar de que el diseño institucional favorecía la actuación del congreso, y el caso de Ecuador (1992-2007) donde prevaleció el legislativo y el ejecutivo se mostró débil a pesar de que el diseño institucional le otorgaba amplios poderes a este último<sup>139</sup>.

---

que inicia cada uno de estos poderes y el número que efectivamente consigue aprobar y, la participación legislativa, es decir, el “peso o influencia, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación aprobada”, o mejor, la relación entre las leyes aprobadas de iniciativa de un determinado actor sobre el total de las leyes aprobadas. Ver: *Presidentes y parlamentos*, op. cit., p. 96.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. XVIII.

<sup>137</sup> *Ibid.*, pp. 264 y 265.

<sup>138</sup> Para David Rohde y Dennis Simons la frecuencia con la que un presidente recurre a su facultad de vetar la ley es inversamente proporcional a las sillas que el partido del presidente ocupa en el parlamento. Ver: Rohde, David y Dennis Simons. “Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict”. *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, 1985, p. 402.

<sup>139</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., pp. 256-257.

Para establecer entonces cómo está distribuido el poder en un régimen político determinado y qué efectos tiene esta distribución sobre la estabilidad de una democracia, debe empezar por evaluarse cuáles son las facultades legislativas que la Constitución le otorga al presidente, qué tan fragmentado está el sistema de partidos y qué tan disciplinados son éstos<sup>140</sup>.

### 3.1. Las facultades del ejecutivo en el sistema presidencial<sup>141</sup>

La fuerza o debilidad que puede tener un presidente en un sistema político concreto puede medirse atendiendo a "la habilidad del presidente para poner su propio sello en la ley- de conseguir la aprobación de su agenda"<sup>142</sup>. Para alcanzar tal influencia, se vio en el apartado anterior, el presidente debe tener reconocida en la Constitución la facultad de intervenir en el proceso de creación de la ley, así como lograr el control de su propio partido y en caso de que éste no sea mayoritario, el control de aquel partido que reúna la mayoría de escaños en el congreso, esto es, *constitutional and partisan powers over legislation*<sup>143</sup>. Para medir, en primer lugar, las facultades constitucionales pueden identificarse dos dimensiones básicas del poder presidencial: los poderes no legislativos y los poderes legislativos<sup>144</sup>. Dentro de los primeros, Shugart y Carey incluyen la facultad para conformar el gabinete así como para apartar a los ministros de su cargo, la autoridad para disolver la asamblea convocando a elecciones anticipadas y la facultad del parlamento para censurar a los ministros. En los segundos quedan inmersos el veto total, el veto parcial, la facultad de legislar mediante decreto, la iniciativa exclusiva sobre determinadas materias, la iniciativa presupuestaria y el poder para convocar referendos<sup>145</sup>.

---

<sup>140</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy", op. cit., p. 463.

<sup>141</sup> Tanto en la enumeración de estas facultades como en la explicación de su contenido, se ha utilizado el esquema diseñado por Shugart y Carey en el capítulo 8 de su libro *Presidents and Assemblies...*, op. cit., pp. 148-166.

<sup>142</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. "Presidentialism and Democracy in Latin America", op. cit., p. 40.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>144</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 148-158. Cada uno de estos diez poderes se mide en una escala que va de cero a cuatro y la suma de los mismos permite construir un indicador del poder presidencial en cada una de sus dos dimensiones. En el caso colombiano, por ejemplo, los autores encontraron que en la Constitución de 1886 los poderes legislativos ascendían a 8 puntos y los no legislativos a 12 (el segundo puntaje más alto en ambas dimensiones, de los 35 países estudiados). A partir de la expedición de la Constitución de 1991, estos se reducen a 5 puntos el primero y a 8 el segundo.

<sup>145</sup> No debe olvidarse que también el Congreso tiene una serie de facultades para ejercer un control sobre el ejecutivo. Un estudio detallado de los instrumentos que prevén los países latinoamericanos (control presupuestario, control sobre el nombramiento de altos cargos, comparecencias de miembros del

Los poderes legislativos se han clasificado según permitan o no modificar el *statu quo*. Atendiendo a esta característica, Shugart y Mainwaring distinguen entre poderes *proactivos* y poderes *reactivos*. Los primeros, permiten al presidente establecer o intentar establecer un nuevo *statu quo* como por ejemplo, impulsar nueva legislación sin el consentimiento previo del congreso (iniciativa legislativa, mensajes de urgencia y decretos legislativos). Los segundos, en cambio, sólo le permiten defender el *statu quo* de los intentos de la mayoría legislativa de modificarlo (veto)<sup>146</sup>. Pero, la influencia que puede ejercer un presidente sobre la creación de la ley no está garantizada con la mera asignación de poderes proactivos pues, si éstos no van de la mano de algún poder reactivo, son susceptibles de ser neutralizados por el congreso. Esto – advierte el mismo Shugart acompañado ahora por John Carey– a menos que el congreso esté internamente dividido, caso en el cual un poder proactivo otorgado en forma aislada sería igualmente efectivo<sup>147</sup>. En este sentido, continúan, la facultad que se le otorga a un presidente de expedir decretos no tiene grandes repercusiones sobre la política legislativa si no va acompañada de un poder de veto que le permita oponerse a los intentos del congreso por revertir sus medidas. Este poder proactivo aislado sólo adquiere relevancia si el presidente, careciendo del poder de veto, se enfrenta a un congreso lo suficientemente dividido como para que no consiga una mayoría que le permita derogar sus decretos mediante la expedición de una nueva ley.

Teniendo en cuenta entonces que en los sistemas definidos por el principio de separación de poderes el presidente y el congreso tienen tanto poderes *proactivos* como *reactivos*, Colomer y Negretto advierten que al analizar las decisiones que toma el congreso debemos preguntarnos: “quién introduce las propuestas de cambio legislativo (el actor <proactivo>); quién puede rechazar o enmendar estas propuestas (el actor <reactivo>); bajo qué procedimientos se aprueba una nueva política; y, finalmente, cuál es el resultado de reserva en caso de ausencia de decisión”<sup>148</sup>. Así las cosas, afirman, la aprobación de una propuesta determinada depende,

---

Gabinete, creación de comisiones de investigación, informes de planes de Gobierno, interpelaciones, censura, juicio político etc.) puede consultarse en: Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, pp. 141- 166.

<sup>146</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. “Presidentialism and Democracy in Latin America”, op. cit., p. 41.

<sup>147</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. “Calling Out The Tanks or Filling Out The Forms?”. *Executive Decree Authority*, eds. John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, p. 8.

<sup>148</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. “La gobernanza de la democracia presidencial”. En *Relaciones entre gobierno y congreso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 96.

primero, de que el actor reactivo tenga la capacidad de enmendar la propuesta o simplemente de aprobarla o rechazarla y, segundo, de que la propuesta tenga que aprobarse de forma explícita o pueda convertirse en nueva política si el actor reactivo no actúa. En este último caso, lo normal es que prevalezca el *statu quo* pero puede establecerse también que se apruebe la propuesta inicial.

Pero, los indicadores propuestos por Shugart y Carey no han sido los únicos<sup>149</sup>. Para Metcalf, a pesar de que este método tiene numerosas ventajas respecto de muchos otros, tiene el problema de tratar al presidente y a la asamblea como los únicos actores relevantes, impidiendo con ello captar la estructura de la autoridad dual en los sistemas semi-presidenciales<sup>150</sup>. Con el objeto de mejorar estos criterios, Metcalf propone revisiones a algunos de sus índices así como incorporar nuevos patrones que han ido surgiendo en la práctica constitucional como por ejemplo, el control de constitucionalidad. Cuando este control puede activarse antes de la expedición de la ley, la influencia que ejerce el presidente sobre el proceso legislativo puede aumentar. Este sería el caso de un presidente cuyo veto ha sido rechazado por el congreso y que pide un control a la corte para bloquear la promulgación de la ley objetada. Dependiendo entonces de quién esté en posición de pedir un control de constitucionalidad de la legislación antes de su expedición, el poder del presidente aumenta o disminuye<sup>151</sup>.

Otro índice importante para medir cómo se distribuye el poder para influir sobre la actividad legislativa entre el presidente y el parlamento, es el “índice de potencia institucional legislativa (IPIL)” diseñado por Mercedes García Montero para los países latinoamericanos<sup>152</sup>. Este índice se compone de catorce variables institucionales que la autora extrae tanto de la Constitución como de los reglamentos internos del parlamento y que están presentes en las distintas etapas del procedimiento legislativo<sup>153</sup>. Así, en la etapa de iniciativa, evalúa si el presidente tiene

---

<sup>149</sup> Una comparación de los índices que han utilizado los distintos autores para medir los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos, así como de los valores que estos índices arrojan puede consultarse en: García Montero, Mercedes. “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”. *Documentos CIDOB, América Latina*, No. 23, Barcelona, 2008, pp. 10-17.

<sup>150</sup> Metcalf, Lee Kendall. “Measuring Presidential Power”. *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5 pp. 667 y 668.

<sup>151</sup> Metcalf crea una escala que va de 0 a 4 y asigna los valores así, si el control puede pedirlo: Sólo el presidente (cuatro puntos); el gabinete o la mayoría de la asamblea (dos puntos); el presidente, el gabinete o una minoría de la asamblea (un punto) y, finalmente, si el presidente no puede pedirlo o el control de constitucionalidad no puede hacerse antes de la expedición de la ley (cero puntos). Ver: *Ibíd.* pp. 671 y 672.

<sup>152</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., pp. 111-188.

<sup>153</sup> Un estudio detallado de cada una de las etapas que componen el proceso legislativo en los países latinoamericanos puede consultarse en Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco



iniciativa exclusiva, sobre qué materias y si el parlamento puede enmendarlas; qué actores participan en la elaboración del orden del día y qué tipo de mayoría se necesita para modificar el orden del día. En la etapa constitutiva, evalúa quién elige a los miembros de las comisiones; si existen prerrogativas para evitar el paso de un proyecto por comisión; el poder que tienen las comisiones para tramitar un proyecto de ley y la capacidad del ejecutivo para forzar un trámite de urgencia<sup>154</sup>. Asimismo, en los países bicamerales, evalúa el grado de simetría entre ambas cámaras, el procedimiento para resolver los desacuerdos entre las cámaras en caso de que un proyecto de ley sea rechazado por una de ellas y el procedimiento para resolver conflictos cuando la cámara revisora introduce cambios o modificaciones al proyecto aprobado por la cámara de origen. Y en etapa de eficacia, evalúa el procedimiento para la insistencia de los vetos totales así como el de los vetos parciales. Finalmente, respecto al procedimiento legislativo extraordinario, evalúa el poder del presidente para legislar mediante decretos y las prerrogativas que tiene para convocar a sesiones extraordinarias.

Este índice es relevante en la medida en que permite “que sea más claro entender en qué países las instituciones influyen claramente en la relevancia que el Poder Ejecutivo y el Poder legislativo tienen sobre la producción legislativa y en qué países esa influencia no responde a los determinantes institucionales, al menos de una forma directa”<sup>155</sup>. Del estudio de la actividad legislativa de quince países latinoamericanos, Mercedes García concluye que efectivamente las instituciones sí fueron relevantes a la hora establecer quién tiene el control sobre la actividad legislativa pues, en la mayoría de casos, la medida en que el congreso y el presidente participan de la legislación estuvo determinada por el carácter proactivo que la constitución le asignó a uno de ellos<sup>156</sup>. Otro hallazgo importante es que las constituciones latinoamericanas que favorecen institucionalmente al ejecutivo “facilitan sobre todo su poder proactivo o su poder de agenda

---

Sánchez López. *Funciones, procedimientos y escenarios*, op. cit., pp. 53-92.

<sup>154</sup> La forma en que se integran las comisiones en que se estructura el Congreso es relevante a la hora de determinar el peso que puede tener el ejecutivo sobre la creación de la ley. En efecto, señalan Mercedes García Montero y Sánchez, puede suceder que un proyecto de ley de iniciativa gubernamental sufra modificaciones importantes en el trámite que da la comisión, llevando a que una vez sea aprobado, el ejecutivo lo vete. En este sentido, los autores plantean la hipótesis de que “existe una relación entre la importancia de las comisiones legislativas y la preponderancia del Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente poseen comisiones más desarrolladas y activas; mientras que en las legislaturas más sometidas al presidente, por lo general las comisiones tienen menos poder”. Ver: García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López. *Las Comisiones legislativas en América Latina una clasificación institucional y empírica*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002, p. 8.

<sup>155</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., p. 221.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 252.

positivo”<sup>157</sup>. En efecto, señala García, cuando le otorgan al presidente beneficios en la etapa de iniciativa, ya sea mediante las materias sobre las cuales tiene iniciativa exclusiva o sobre la configuración del orden del día, también se las dan en la etapa legislativa (permitiéndole enviar mensajes de urgencia) y en el procedimiento legislativo extraordinario (otorgándole la facultad de expedir decretos).

Este indicador fue completado en una investigación posterior por Mercedes García y Alcántara, en la que se propusieron identificar el dominio presidencial sobre la función legislativa ya no sólo a partir del éxito legislativo del presidente, sino además de la participación del parlamento en el desarrollo de dicha función, esto es, el peso real que éste tiene sobre la actividad legislativa<sup>158</sup>. En efecto, sostienen los autores, es equivocado entender que los parlamentos latinoamericanos tienen una función meramente reactiva en el proceso de creación de la ley pues, por un lado, incluso en los países en los que el presidente tiene altas tasas de éxito legislativo, éste ha tenido que negociar con el congreso la aprobación de sus propuestas y, por otro, en algunos países ha sido el congreso el que ha promovido la mayor parte de la legislación aprobada<sup>159</sup>. De esta forma, consideran que para identificar el peso que tienen los presidentes latinoamericanos sobre la actividad legislativa es indispensable estudiar cómo interactúan el ejecutivo y el legislativo. Asimismo, encontraron que las reglas que favorecen al ejecutivo especialmente en dos etapas del proceso legislativo (la de iniciativa y la de eficacia), son las que ayudan a que el presidente mantenga un dominio alto sobre la actividad legislativa. También intervienen en la configuración de este dominio el que esté apoyado por una amplia mayoría ideológicamente coherente y que el parlamento esté poco fragmentado<sup>160</sup>.

Conviene tener en cuenta que no todas las facultades que una constitución le otorga al presidente tienen el mismo peso sobre los resultados legislativos. En efecto, Samuels y Shugart las organizan y les otorgan un valor atendiendo al impacto que cada una de ellas puede producir, tanto de forma separada como combinada, sobre la legislación<sup>161</sup>. Esta clasificación, señalan, se basa en la premisa de que las facultades de expedir decretos y de definir la agenda del congreso

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*, p. 270.

<sup>158</sup> A este nuevo indicador le dieron el nombre de Dominio Legislativo Presidencial (DLP), ver: García Montero, Mercedes y Manuel Alcántara. “El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina”. En *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*, eds. Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2011, pp. 223-227.

<sup>159</sup> *Ibíd.*, p. 223.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p. 240.

<sup>161</sup> Samuels, David J. y Matthew Soberg Shugart. “Presidentialism, Elections and Representation”, *op. cit.*, pp. 42-44.

dan al ejecutivo un poder mucho más contundente para orientar y determinar los resultados legislativos que el que consigue a partir de la facultad de vetar la ley. Si bien el veto obliga al congreso a tener en cuenta al presidente de forma que éste no puede ser marginado del proceso de creación de la ley, la facultad de expedir decretos le permite cambiar el *statu quo* de forma unilateral y el poder de definir la agenda, restringir el número de opciones sobre las que el congreso puede elegir e incluso impedirle cambiar el *statu quo* negándose a presentar un proyecto cuya materia es de iniciativa exclusiva suya. De esta forma “el poder de agenda tiene un mayor impacto que el poder de decreto aislado, porque por lo general el congreso tiene la facultad de rescindir los decretos aprobando una legislación que los derogue mientras que, el poder de agenda puede restringir la facultad del congreso legislar. Cuando el poder de decreto se combina con el poder de agenda, o especialmente con el veto, entonces el presidente consigue un control verdaderamente formidable sobre los resultados legislativos”<sup>162</sup>.

Ahora bien, para conseguir sus metas políticas, las constituciones le otorgan al presidente dos estrategias, una, basada en los estatutos y otra, en el uso de las prerrogativas presidenciales<sup>163</sup>. La primera, advierte Amorim Neto, supone someterse al procedimiento legislativo ordinario y por tanto, al recurrir a ella el presidente toma en consideración los puntos de vista e intereses de los legisladores. La segunda, por su parte, implica el uso tanto de las prerrogativas constitucionales (por ejemplo, los decretos) como de las prácticas políticas paraconstitucionales que le permiten actuar de forma unilateral y por tanto, sin la intervención del congreso. Para escoger su estrategia, el presidente hace una serie de cálculos que dependen de sus preferencias, de los incentivos institucionales y de las condiciones económicas. Sólo los presidentes que tienen una porción considerable de sillas en el parlamento y que están ideológicamente en el centro, tienen más probabilidades de ejecutar su programa de gobierno recurriendo a una estrategia basada en la legislación. Si los presidentes no cumplen con estas condiciones o tienen amplias facultades para expedir decretos y vetar la ley, buscarán conseguir sus metas recurriendo a sus prerrogativas unilaterales<sup>164</sup>.

Una vez el presidente ha escogido su estrategia, continúa Amorim Neto, debe seleccionar, dentro de los medios disponibles, aquellos que le permitan maximizar su implementación. Uno de ellos es la conformación del gabinete. Si el presidente busca conseguir sus metas a través de la legislación, debe formar un gobierno mayoritario y en este sentido, designar ministros que

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>163</sup> Amorim Neto, Octavio. “The Presidential Calculus...”, p. 416.

<sup>164</sup> *Ibíd.*, pp. 436 y 437.

hagan parte de los partidos políticos y distribuir las carteras de una forma más proporcional entre los partidos que hacen parte de la coalición. Al contrario, si busca conseguir las por medio de sus prerrogativas unilaterales, debe formar un gobierno minoritario que le permite designar como ministros a tecnócratas, amigos u otros que si bien no le ayudan a conseguir una mayoría en el congreso le sirven para otros objetivos y, distribuir las carteras de una forma menos proporcional<sup>165</sup>. Asimismo, el estudio de Amorim Neto demuestra que estatus legislativo del gabinete, esto es, si es mayoritario o minoritario, depende del tamaño del partido del presidente, de si se trata de un presidente con una posición ideológica extrema y de si hay o no crisis económica, teniendo el primero un efecto positivo y los dos restantes, negativo<sup>166</sup>. Por su parte, la participación de los partidos políticos representados en el congreso en la formación del gabinete y la distribución proporcional de las carteras entre los miembros de la coalición, dependen del tamaño del partido del presidente (efecto positivo), de si se trata de un presidente con una posición ideológica extrema que tiene facultades para expedir decretos, de la extensión de la facultad de vetar la ley del tiempo que le resta al período presidencial (efecto negativo).

Las implicaciones de este estudio son, para el autor, en primer lugar, que la extensión de los poderes legislativos no disminuye la disposición del presidente a conseguir sus objetivos a través de la legislación y a asegurar mayorías en el congreso pero, sí lo tienta, sobre todo si tiene posiciones ideológicas extremas, a conformar su gabinete con una participación menor de los partidos políticos representados en el congreso o a distribuirlo de una forma menos proporcional. Esto es importante, señala, porque un gabinete con mayor participación de los partidos le da una mayor estabilidad al gobierno. En segundo lugar, un presidente tiene más alternativas que un primer ministro para conformar su gabinete pues, al no estar determinado por la confianza del parlamento no tiene que distribuirlos de manera proporcional entre los partidos. La proporcionalidad o no del gabinete es un indicador entonces de la estrategia que éste ha escogido para implementar su programa de gobierno: a través de la legislación o de sus prerrogativas individuales.

### **3.1.1. Facultad de expedir decretos con fuerza de ley**

Los decretos con fuerza de ley deben diferenciarse de aquellos que tienen por objeto reglamentar la ley. Como su nombre lo indica, este tipo de decretos tiene la potestad de crear

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 423.

<sup>166</sup> *Ibid.*, pp. 435 y 436.

leyes o suspender las existentes<sup>167</sup>. Dicha facultad es un típico *poder proactivo*, pues, permite al presidente cambiar el *statu quo* o crear uno nuevo, al menos de manera provisional y aún cuando el congreso no hubiera consentido en ello<sup>168</sup>. Los decretos reglamentarios, en cambio, son aquellos que expide el ejecutivo con el fin de implementar las leyes existentes en ejercicio de sus funciones de ejecución de la ley. Estos decretos están subordinados a la ley y en esta medida, los tribunales administrativos pueden dejarlos sin efectos cuando consideren que exceden el ámbito de la ley que se proponen aplicar<sup>169</sup>.

Aun cuando el congreso está facultado para oponerse a los decretos con fuerza de ley y derogarlos, el presidente juega un rol importante sobre la formación de la ley pues, a diferencia del proyecto legislativo, el decreto tiene efectos jurídicos inmediatos teniendo el presidente un margen para moverse antes de que el congreso alcance a tomar medidas<sup>170</sup>. De igual forma, el presidente puede desbordar la agenda del congreso expidiendo un gran número de decretos que contengan su capacidad de respuesta hasta que ha sido demasiado tarde<sup>171</sup>. Pero si bien el uso reiterado de esta facultad puede fortalecer la posición de un presidente específico, en esa misma medida debilita el sistema presidencial estimulando la confrontación en lugar del consenso y dando lugar a un posible bloqueo que puede poner en riesgo la estabilidad del gobierno<sup>172</sup>.

En el estudio de los regímenes políticos latinoamericanos se ha vuelto un lugar común afirmar que el uso continuado que hace un presidente de su facultad de expedir decretos con fuerza de ley es prueba de que el congreso está siendo marginalizado y de que las instituciones democráticas son ineficientes. Hasta el estudio de Carey y Shugart, pocos autores habían considerado la posibilidad de que estos decretos pudieran significar algo diferente a una clara usurpación de las funciones legislativas. Sin embargo, en repetidas ocasiones esta facultad es

---

<sup>167</sup> En Colombia los decretos con fuerza de ley pueden expedirse o bien en el marco de un estado de excepción (artículos 212-215 CP), conservando el congreso la facultad de modificarlos (decretos legislativos) o bien por una delegación expresa que éste hace de sus facultades al presidente para legislar sobre una materia específica y por un período concreto (artículo 150, No. 10 CP), en cuyo caso son permanentes (decretos leyes o extraordinarios).

<sup>168</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. "Presidentialism and Democracy in Latin America", op. cit., pp. 44 y 45.

<sup>169</sup> Carey, John M. y Matthew Shugart. "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?", op. cit., pp. 12 y 13.

<sup>170</sup> Esta afirmación debe matizarse en el sentido de que los decretos expedidos por el presidente admiten cuatro combinaciones que surgen a partir de las siguientes variables. Primero, pueden ser o no inmediatos, exigiendo en el primer caso una intervención directa por parte del legislador para rescindirlos. Segundo, pueden ser permanentes con o sin la intervención del legislador, teniendo en éste último supuesto el congreso la oportunidad de debatirlos antes de que se conviertan en ley. *Ibid.*, p. 10.

<sup>171</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. "Presidentialism and Democracy in Latin America", op. cit., p. 46.

<sup>172</sup> Valenzuela, Arturo. "Latin American Presidencies Interrupted", op. cit., p. 14.

ejercida sin que ello suponga pasar por encima del congreso, es decir, en situaciones de normalidad en las que el congreso está sesionando y bajo los parámetros que éste ha establecido con plena observancia de la Constitución y la ley<sup>173</sup>. Aunque con ello los autores no desconocen que la facultad de expedir decretos sea utilizada por los presidentes como una herramienta para implementar políticas a las que encuentran oposición en la asamblea, sí llaman la atención sobre la exageración que encierra ésta interpretación y la necesidad de evaluar detenidamente otros aspectos. Por ejemplo, advierten, debe indagarse si la expedición de esos decretos obedece realmente a una usurpación de las funciones legislativas por parte del ejecutivo o a una preferencia de las mayorías en la asamblea de que la política se haga a través de éstos y no mediante el procedimiento legislativo ordinario. En este último caso, si bien la tolerancia del congreso no hace de los decretos algo bueno, sí supone replantear el problema y abordarlo no sólo como una usurpación sino tratando de entender las razones que llevan al congreso a favorecer el desvío de sus funciones<sup>174</sup>.

Es cierto que, tratándose de un trámite expedito que además exige al ejecutivo de formar mayorías en el congreso, éste va a tener una clara preferencia por impulsar sus políticas mediante la expedición de decretos en lugar de recurrir al procedimiento legislativo ordinario y, entre los distintos decretos, preferirá aquellos que puede expedir directamente por autorización de la Constitución a los que le exigen una delegación expresa por parte del congreso como por ejemplo, aquellos que puede dictar durante los estados de excepción<sup>175</sup>. No obstante, las asambleas tienden a moderar las preferencias del ejecutivo protegiendo sus facultades legislativas, ya sea evitando su interferencia en los procesos de diseño y reforma de la Constitución o restringiendo, en los procesos de reforma, las facultades que ésta le otorga al presidente para expedir decretos con fuerza de ley<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?", op. cit., p. 4.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>175</sup> El punto clave del estado de excepción, advierte Agamben, no es tanto la confusión entre las competencias del poder ejecutivo y el legislativo sino la posición que ocupa la ley respecto de los actos emanados de otros órganos. Los decretos expedidos por el ejecutivo durante los estados de excepción, aun cuando no tienen formalmente rango de ley, adquieren, por autorización expresa de la Constitución, "fuerza de ley". De esta forma, se configura "un <estado de la ley> en el que, por una parte, la norma está vigente pero no se aplica (no tiene <fuerza>) y, por otra, hay actos que no tienen valor de ley pero adquieren la <fuerza> propia de ella [...] El estado de excepción es un espacio anómico, en que está en juego una fuerza-de-ley sin ley (y que debería, por tanto, escribirse: fuerza-de-~~ley~~)", ver: Agamben, Giorgio. *Estado de excepción, Homo Sacer II, 1*. Traducción de Antonio Gimeno Cuspinera, Pre-Textos, Valencia, 2010, p. 59.

<sup>176</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?", op. cit.,

Por su parte, las asambleas también pueden preferir la alternativa de delegar sus facultades al ejecutivo. Carey y Shugart sugieren dos eventos en los que esta opción resulta atractiva. En primer lugar, cuando las negociaciones a las que se enfrenta la asamblea en el proceso de creación de la ley se dificultan, ya sea por la indisciplina de los partidos que impide formar las mayorías requeridas para su aprobación; la necesidad de formar mayorías en más de una cámara (en los sistemas bicamerales); la falta de experiencia de la asamblea en el manejo de los temas a los que se refiere la ley o la urgencia de implementar nuevas políticas. En segundo lugar, esta alternativa resulta atractiva cuando revestir al presidente de la facultad de expedir decretos no contraviene los intereses de la asamblea, es decir, cuando sus intereses convergen porque el presidente cuenta con una mayoría que lo respalda en el congreso y éste tiene suficientes recursos institucionales para controlar al ejecutivo<sup>177</sup>. Finalmente, la existencia de un poder judicial independiente con autoridad para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos por el ejecutivo y sobre la extralimitación o no de sus funciones, influye sobre lo atractivo que puede resultar o no para el congreso el ejercicio de esta facultad.

Casos como los de Argentina y Brasil, estudiados a profundidad por Negretto, ponen de manifiesto que otorgarle facultades al ejecutivo para expedir decretos de contenido legislativo más que una creación “puramente auto-interesada” ha sido el resultado de una preocupación del constituyente por la gobernabilidad y la estabilidad del régimen en momentos de crisis. Si bien en Latinoamérica la facultad de expedir decretos se utilizó como un “instrumento de gobierno regular”, su inclusión en la Constitución no debe buscarse simplemente en “los legados institucionales de un pasado autoritario” pues, más allá de la influencia que haya tenido el presidente de turno sobre el proceso constituyente, ésta responde a una inquietud compartida por diferentes actores políticos de moderar el principio de separación de poderes en situaciones de extrema gravedad y urgencia para que puedan introducirse cambios rápidos en la legislación que permitan hacer frente a la crisis. Esto puede explicar, afirma Negretto, por qué su inclusión ha sido respaldada no sólo por el partido de gobierno sino también por los jueces e incluso, por los partidos de oposición<sup>178</sup>.

Tan decisiva puede ser la intervención del congreso sobre la facultad de expedir decretos que el éxito que un presidente consigue sirviéndose de esta facultad para cambiar el *statu quo* no es

---

p. 15.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 17 y 18.

<sup>178</sup> Negretto, Gabriel. “El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina”. *Isonomía*, No. 14, pp. 79-106.

inmediato sino que está condicionado a que se den unas circunstancias políticas determinadas. En efecto, llaman la atención Shugart y Haggard, los decretos son más exitosos para cambiar una política cuando el presidente los usa con miras a impulsar una política compartida con el congreso –porque éste le ha delegado expresamente tal facultad o de manera implícita, le ha dado vía libre para ello– o sin ser compartida con el congreso, éste no se opone a ella al punto de desencadenar una respuesta en contra suya o rápidamente la política consigue adecuarse a los intereses del legislativo. Por el contrario, un fuerte desacuerdo sobre el cambio impulsado por el presidente, puede dar lugar a un conflicto entre las ramas con consecuencias adversas no sólo sobre la política concreta sino incluso para la estabilidad del gobierno<sup>179</sup>.

Podría decirse entonces que las condiciones políticas en las que un presidente recurre a los mecanismos “excepcionales” para conseguir la aprobación de su agenda legislativa, en lugar de los “ordinarios”, han sido explicadas por dos tipos de teorías: la teoría de la acción unilateral y la teoría de la delegación<sup>180</sup>. La primera, como acaba de verse y siguiendo a Pereira, Power y Rennó, entiende la facultad de expedir decretos como un instrumento que sirve al presidente para aprobar su agenda sin necesidad de conseguir el apoyo del congreso, es decir, pasando por encima suyo. Un presidente recurre así a esta facultad cuando se enfrenta a un congreso que le hace oposición o que no coopera y en esta medida, es él quien se beneficia de ella porque puede cambiar el *statu quo* de forma unilateral y como a él le convenga. Mientras que la segunda, la teoría de la delegación, sostiene que el congreso delega en el presidente esta facultad pero retiene amplios poderes para derogar los decretos que éste expide y lo hace esperando recibir a cambio algunos beneficios como por ejemplo, evitar tener que rendir cuentas al electorado cuando se trata de políticas impopulares o solucionar problemas que exigen amplias negociaciones. De esta forma, el presidente no sería el único que se beneficia de esta facultad y recurre a ella cuando se encuentra políticamente más seguro porque se enfrenta a un congreso cooperativo<sup>181</sup>.

Basándose en el estudio del caso brasileño entre 1988 y 1998, Pereira, Power y Rennó ponen a prueba ambas teorías y encuentran fundamento para apoyar tanto la teoría de la acción unilateral como la teoría de la delegación. No obstante, advierten, la validez de una u otra teoría

---

<sup>179</sup> Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, op. cit., pp. 99 y 100.

<sup>180</sup> Pereira, Carlos, Timothy J. Power y Lucio Rennó. “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case”. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 1, 2005, pp. 180-184.

<sup>181</sup> *Ibid.*, pp. 194 y 195.



depende del período analizado pues, la interpretación de los resultados varía de forma significativa si se analiza el mandato de un presidente concreto o el período completo (1988-1998). La inconsistencia de estos resultados supone, en primer lugar, que ambas teorías sirven para explicar los datos pero la pertinencia de utilizar una u otra depende de los cambios en el ambiente político. Esto implica, señalan, que no puede afirmarse que una u otra teoría pueda aplicarse a todas las democracias presidenciales, hace falta analizar en cada caso variables como el contexto y el ambiente político. En segundo lugar, el término delegación no se ha utilizado siempre de forma consistente y debe diferenciarse entre la delegación que la constitución hace al presidente y la delegación que hace el congreso a un presidente concreto. El primer fenómeno, señalan, es constitucional y hace parte del diseño institucional, el segundo, en cambio, es condicional y hace parte del proceso político. Los autores advierten así la importancia de hacer una distinción analítica entre estos dos tipos de delegación<sup>182</sup>.

### 3.1.2. Facultad de vetar la ley

El veto presidencial es entendido como un rechazo del presidente a un proyecto de ley que ha sido aprobado por el congreso pero que no se promulga porque el presidente se niega a sancionarlo<sup>183</sup>. La facultad de vetar la ley hace parte entonces de los *poderes reactivos* del presidente en la medida en que le permite defender el *statu quo* oponiéndose al intento del congreso de alterarlo mediante la expedición de una ley<sup>184</sup>. Diseñado para bloquear el cambio, la facultad de vetar un proyecto de ley no le permite al presidente, en principio, obtener nada distinto de lo que está contenido en él<sup>185</sup>. El reconocimiento de esta potestad le otorga así una gran influencia sobre el proceso de creación de la ley que implica que el trámite legislativo no está completo hasta que éste no da su visto bueno, es decir, hasta tanto no sanciona la ley<sup>186</sup>. La frecuencia con la que un presidente hace uso de esta facultad es un indicador de la medida en que está dispuesto a influir sobre el procedimiento legislativo, así como la respuesta del

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, pp. 195 y 196.

<sup>183</sup> Aleman, Eduardo y Tomas Schwartz. "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 18, No. 1, 2006, p. 100.

<sup>184</sup> Si bien la facultad de vetar la ley se ha utilizado para medir el poder del presidente, Mercedes García Montero señala que esta facultad es poco relevante para explicar su éxito sobre la actividad legislativa pues, no le confiera prerrogativas que le permitan que un porcentaje mayor de las leyes que presenta sean aprobadas por el congreso. No obstante, advierte, sí es un factor relevante para discriminar la influencia y participación que ha tenido el ejecutivo sobre la producción legislativa. Ver: *Presidentes y parlamentos...*, op. cit., p. 226.

<sup>185</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. "Presidentialism and Democracy in Latin America", op. cit., p. 42.

<sup>186</sup> Shugart Matthew and John Carey. *Presidents and assemblies*, op. cit., p. 149.

congreso evidencia la disposición que éste tiene para seguir el programa legislativo que le traza el gobierno.

Según sean los mecanismos que se confieren al congreso para rechazar la objeción presidencial y obtener la aprobación de la ley, el presidente tendrá más o menos peso dentro del sistema. Así, exigir al congreso una mayoría absoluta o cualificada para rechazar un veto supondría darle primacía a las decisiones del presidente sobre las suyas pues, las posibilidades de conseguirla se dificultan en demasía. Por el contrario, exigirle una mayoría simple le permitiría imponerse con mayor facilidad sobre el ejecutivo e incluso el veto podría pasar de ser un mecanismo para oponerse a una ley, a ser un instrumento para solicitar su revisión y dilatar su promulgación<sup>187</sup>. Asimismo, la mayoría exigida puede referirse a la mayoría de los miembros o de los presentes y, para los países bicamerales, la mayoría de cada una de las cámaras o de ambas unidas en una sola sesión<sup>188</sup>. Según Colomer y Negretto, conviene que la mayoría que se exige al congreso para rechazar el veto sea lo suficientemente baja como para que “un presidente extremo y socialmente insatisfactorio” no tenga un poder efectivo de veto pero, lo suficientemente alta como para que “un presidente relativamente moderado y socialmente satisfactorio” no quede excluido de negociar sobre el resultado de la ley<sup>189</sup>.

Todas las constituciones latinoamericanas contemplan la facultad del presidente de vetar la ley<sup>190</sup>. No obstante, en cada país esta facultad varía atendiendo a los poderes que ésta incluya y a las mayorías que se exigen al congreso para rechazar el veto o las modificaciones propuestas por el ejecutivo<sup>191</sup>. Dentro de las facultades que se le otorgan al presidente están: el veto de la totalidad de la ley (*block veto*) que supone un rechazo al proyecto a favor del *statu quo* y, el veto de apartados de ella (veto parcial), que en ocasiones le permite promulgar el articulado no vetado. Además, varias constituciones latinoamericanas le dan al presidente la facultad de

---

<sup>187</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. “Presidentialism and Democracy in Latin America”, op. cit., p. 43.

<sup>188</sup> Aleman, Eduardo y Tomas Schwartz, op. cit., p. 100.

<sup>189</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. “La gobernanza de la democracia presidencial”, op. cit., p. 100.

<sup>190</sup> Un estudio del control que ejercen los parlamentos latinoamericanos sobre el ejecutivo, tanto a través del control político –que incluye el derecho de los congresistas a hacer preguntas y pedir información a los miembros del gabinete, formar comisiones de investigación, juzgar al presidente y obligar al ejecutivo a rendir informes– como del mecanismo de insistencia que le permite rechazar el veto que hace el ejecutivo a un proyecto de ley determinado, puede consultarse en: Alcántara Sáez, Manuel y Francisco Sánchez López. “Las Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”. *Revista de Estudios Políticos*, No. 122, 2001, pp. 65- 74.

<sup>191</sup> Tsebelis, George y Eduardo Alemán. “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”. *World Politics*, Vol. 57, No. 3, 2005, pp. 403-410. El procedimiento que establecen las distintas Constituciones latinoamericanas para que el Congreso pueda rechazar el veto presidencial puede consultarse en: García Montero, Mercedes, “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”, pp. 58-61.

introducir modificaciones al proyecto de ley objetado, esto es, de añadir o eliminar cualquier aspecto del proyecto aprobado por el congreso y remitido al ejecutivo para su sanción (*amendatory observations*)<sup>192</sup>.

Hasta que Tsebelis y Alemán llamaron la atención sobre la existencia de esta facultad en la última etapa del procedimiento legislativo –ya no de carácter reactivo como el veto–, sus repercusiones sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo habían pasado desapercibidas en la mayor parte de los estudios sobre las instituciones políticas latinoamericanas<sup>193</sup>. Ésta facultad permite al presidente introducir una última propuesta con la que puede alterar las decisiones tomadas por el congreso y atenuar los puntos que no comparte del proyecto aprobado. No obstante, los autores incluyen esta prerrogativa en la categoría de *conditional agenda-setting power* en la medida en que si el presidente se equivoca y hace una contrapropuesta inaceptable para el congreso, éste puede rechazarla o mantener el *statu quo* y el poder de introducir modificaciones queda contrarrestado. Esta facultad está “condicionada” entonces por la habilidad del presidente de hacer una contrapropuesta que sea aceptada por el congreso. De hecho, el proyecto regresa al parlamento para una última votación, donde las modificaciones pueden ser rechazadas por una mayoría simple o, en casos mas excepcionales como los de Uruguay o Ecuador, convertirse automáticamente en ley después de que ha pasado un tiempo sin que hayan sido rechazadas por una mayoría cualificada.

El estudio de Tsebelis y Alemán rescata así una facultad que había pasado desapercibida y que, sin embargo, resulta más significativa incluso que la de vetar la totalidad de la ley. En efecto, señalan los autores, aun cuando las enmiendas tienen que someterse a una nueva votación por parte del congreso, ésta le otorga al presidente un margen de discrecionalidad mucho más amplio para intervenir sobre el resultado final de la ley que el típico bloqueo que puede ejercer a través del veto pues, no se limita a decir “sí” o “no” al proyecto sino que puede introducirle cambios significativos. Este estudio, afirman, “revela a un presidente mucho más activo que el retratado hasta ahora por la literatura sobre la separación de poderes, se trata de un

---

<sup>192</sup> Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Perú, Bolivia, México, Costa Rica, Chile, Uruguay y Ecuador están dentro de los países que el otorgan al presidente la facultad de añadir *amendatory observations*. Alemán y Schwartz incluyen ésta dentro de la categoría del veto constructivo. Éste tipo de veto supone el rechazo del proyecto por parte del presidente con el objeto de conseguir que el congreso lleve a cabo una revisión del mismo. Esta revisión puede ser para 1) suprimir apartados del texto (*deletional*) o, 2) incluir modificaciones que el mismo presidente propone (*amendatory observations*). Ver: Aleman, Eduardo y Tomas Schwartz, op. cit., p. 100.

<sup>193</sup> Tsebelis, George y Eduardo Alemán, op. cit., pp. 396-420.

enmendador estratégico de la legislación que está empoderado para mejorar los resultados hasta el último minuto, incluso aunque éstos puedan ser rechazados por una mayoría simple”<sup>194</sup>.

Ahora bien, la facultad de vetar la ley ha sido estudiada en los sistemas presidenciales latinoamericanos como una ventaja que la constitución le otorga al presidente sobre el congreso y como una facultad que favorece el bloqueo entre las ramas en la medida en que el presidente rechazaría continuamente las leyes que aprueba el congreso. Alemán y Schwartz, sin embargo, desvirtúan este estereotipo y demuestran que, por el contrario, en muchos casos el veto se diseña para favorecer la cooperación entre las ramas e incentivar un gobierno responsable. Tanto es así, señalan, que todas las versiones de veto que se encuentran en Latinoamérica pueden llegar a ser desventajosas para el presidente, independientemente de las mayorías que se exijan al congreso para rechazarlo<sup>195</sup>.

Esta situación que los autores llaman la *paradoja del veto*, esto es, que el presidente quede en una situación peor a la que estaría si no tuviera dicha facultad, es especialmente relevante cuando se trata del veto absoluto y se explica, no en que el ejecutivo efectivamente ejerza el veto sino en la amenaza de ejercerlo, y por tanto, en la anticipación estratégica que de él hace el congreso y los resultados adversos que de este cálculo se derivan para los intereses del presidente. Para evadir esta “paradoja” y conseguir el resultado que más se acerca a sus preferencias, el presidente debe intentar negociar de antemano con el congreso. También en el caso del veto constructivo, en donde el presidente tiene la facultad de incluir modificaciones que requieren el voto favorable del congreso, se incentiva a ambos poderes a actuar como negociadores que, por lo general, consiguen llegar a un acuerdo aunque ocasionalmente sean castigados por los votantes. Por el contrario, cuando el presidente tiene la facultad de introducir dichas modificaciones sin que esta revisión requiera la aprobación del congreso, suele darse pie a un bloqueo. Así las cosas, concluyen Alemán y Schwartz, otorgar al presidente mayores poderes de veto puede desincentivar la cooperación entre las ramas y producir un bloqueo entre ellas, incluso cuando el resultado que se obtendría de esa cooperación fuera preferible para el presidente que mantener el *statu quo*. Por el contrario, cuando el veto le permite al presidente introducir modificaciones que el congreso debe aprobar, se crean incentivos para que ambas ramas cooperen.

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 397 y 398.

<sup>195</sup> Aleman, Eduardo y Tomas Schwartz, *op. cit.*, pp. 98-120.

Respecto a las condiciones que motivan a un presidente a vetar la ley resulta de gran interés el estudio de Rohde y Simon<sup>196</sup>. Este trabajo publicado en los años ochenta, fue uno de los primeros en proponer un análisis sistemático del proceso del veto y sus conclusiones todavía son de gran utilidad para explicar el uso de esta prerrogativa. Observando una serie de cambios sustanciales en la frecuencia con la que el presidente de Estados Unidos recurría al ejercicio de esta facultad entre los años 1945 y 1980, los autores se dan a la tarea de identificar y evaluar los factores que pueden explicar dichas oscilaciones. En el proceso de vetar la ley, Rohde y Simon identifican tres etapas que deben ser evaluadas separadamente: la decisión del presidente de vetar la ley, el intento del congreso de oponerse al veto y la decisión colectiva que finalmente logra superponerse a éste. Para que un presidente decida vetar la ley debe existir un claro distanciamiento entre el contenido de la ley y sus preferencias y un cálculo, por parte suya, de que si el congreso intenta rechazar el veto, las mayorías en el congreso conseguirán aprobarlo o que si lo rechazan, en todo caso será más conveniente vetarla que sancionarla directamente. Esta primera etapa además, estaría determinada por el ambiente político y los recursos que el presidente tiene a su disposición. En este sentido, mientras más favorable sea el ambiente político y más recursos tenga éste, menos probabilidades habrá de que objete la ley. Los recursos del presidente se calculan por el número de escaños que su partido ocupa en el congreso y el nivel de respaldo que tiene en la opinión pública su gestión. El ambiente político, por su parte, se evalúa atendiendo a tres circunstancias que exacerban o distienden las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo: la proximidad de las elecciones, los asuntos que interesan a la opinión pública en un momento determinado y la vinculación del país a una guerra o conflicto internacional. Las probabilidades que tiene el congreso de rechazar el veto y sobreponerse al presidente (segunda y tercera etapa), están condicionadas por los elementos anteriores –ambiente político y recursos con los que cuenta el presidente– y por dos factores adicionales de carácter interno que cobran especial relevancia: la tendencia política dominante en el congreso respecto del contenido de la ley objetada y la alineación de las mayorías en el momento en que se aprobó la ley. Ambos factores ayudan a evaluar los esfuerzos y costos que supone intentar rechazar una objeción presidencial<sup>197</sup>.

Uno de los aportes más interesantes de este estudio es que pone en evidencia el peso que tiene la opinión pública sobre las decisiones que toma un presidente en su relación con el congreso. Rohde y Simon demuestran que el apoyo que recibe un presidente a su gestión ejerce una gran

---

<sup>196</sup> Rohde, David y Dennis Simon, op. cit., pp. 397-427.

<sup>197</sup> *Ibid.*, pp. 401-407.

influencia sobre el uso que hace de su facultad de vetar la ley. Asimismo, estos niveles de aprobación tienen un impacto sobre la respuesta que recibe del congreso, tanto en su intención de rechazar el veto como en las probabilidades de que tal intento prospere. Una opinión favorable puede servirle entonces como herramienta para neutralizar a la asamblea cuando su partido es minoritario o cuando por cualquier circunstancia se enfrenta a un ambiente que le es desfavorable. En este sentido, la opinión pública sería determinante sobre la capacidad del presidente para bloquear las respuestas del congreso, es decir, para ejercer un control sobre legislador<sup>198</sup>.

No obstante, el ejecutivo no es el único actor que tiene poder de veto. La teoría de los “jugadores con veto” desarrollada por George Tsebelis pone de manifiesto la existencia de una serie de “actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*”<sup>199</sup>. La condición de jugador con veto puede ser asignada directamente por la Constitución (las Cortes, los militares etc.) recibiendo el nombre de jugador con veto institucional. A nivel constitucional, señalan Cox y McCubbins “el número efectivo de actores con veto está determinado por la interacción de dos factores: (1) la separación de poderes institucional; y (2) la separación de propósitos, que dependen de las reglas electorales que se utilizan para convertir los intereses de la sociedad en sillas en la asamblea nacional (y otros cargos) y de la diversidad de intereses existentes en la sociedad”<sup>200</sup>. Los jugadores con veto también pueden ser generados por el juego político dentro de jugadores con veto institucional, como por ejemplo, las mayorías parlamentarias, y en este caso se denominan jugadores con veto partidario<sup>201</sup>. Aunque no nos detendremos en esta teoría, conviene advertir que es útil, como señala el autor, para pronosticar la estabilidad política, entendiendo por ésta la imposibilidad de llevar a cabo un cambio importante del *statu quo*. En efecto, la estabilidad será mayor, esto es, será más difícil cambiar el *statu quo*, a la medida que aumenten los jugadores con veto y crezca la distancia ideológica entre ellos<sup>202</sup>. Los sistemas presidenciales, cuando otorgan fuertes poderes legislativos al presidente tienen un jugador con veto adicional y por tanto, la estabilidad política

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 424 y 425.

<sup>199</sup> Tsebelis, George. *Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas*. Traducción de José Manuel Salazar, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 27.

<sup>200</sup> Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed., Stephan Haggard y Mathew McCubbins, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 26.

<sup>201</sup> Tsebelis, George. *Jugadores con veto*, op. cit., p. 27 y 28.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 213.

será mayor. Esta situación, sin embargo, señala Tsebelis, puede dar lugar a un bloqueo si el régimen necesita una serie de cambios políticos y el sistema es incapaz de proporcionarlos<sup>203</sup>.

### 3.1.3. Iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias

Cuando la facultad de legislar sobre determinadas materias se supedita a la presentación de un proyecto de ley por parte del ejecutivo, se le otorga a éste un enorme poder sobre la agenda del congreso. Este poder puede ser mayor o menor según se le atribuya o niegue al congreso la facultad de introducir adendas a dichos proyectos<sup>204</sup>. Esta prerrogativa puede utilizarse como un *poder reactivo* en la medida en que permite al presidente mantener el *statu quo* simplemente absteniéndose de presentar el proyecto de ley cuya iniciativa le ha sido conferida de forma exclusiva. El presidente tiene entonces una gran ventaja sobre el congreso que podrá ejercer impidiendo la apertura de la discusión cuando éste está queriendo introducir un cambio en una materia que él prefiere no modificar<sup>205</sup>. La investigación de Mercedes García Montero demuestra que, en los países latinoamericanos en los que el ejecutivo es favorecido en la etapa de la iniciativa legislativa, el presidente consigue mayores niveles tanto de éxito como de participación en la legislación<sup>206</sup>.

Respecto a la iniciativa presupuestal, la facultad que algunas constituciones le otorgan al presidente para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto no supone dotarlo de un poder desbordado a menos que se restrinja al congreso la potestad de introducir adendas al mismo que tengan por objeto aumentar o disminuir los topes presupuestarios o, en general, de introducirle modificaciones. En todo caso, afirman Mainwaring y Shugart, “tener el apoyo para una agenda legislativa es sólo uno de los tantos factores que determina cuán exitosos son los presidentes al gobernar, pero ser capaz de lograr la aprobación de parte de la legislación es probablemente una condición necesaria de una presidencia exitosa”<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>204</sup> Shugart Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 151.

<sup>205</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. “Presidentialism and Democracy in Latin America...”, op. cit., p. 48. Ver también: Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. “Calling Out The Tanks or Filling Out The Forms?”, op. cit., p. 8.

<sup>206</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., pp. 225 y 226.

<sup>207</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “Conclusion: Presidentialism and the Party System”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, p. 399.

### 3.1.4. Poder para modificar la agenda del congreso

Partiendo de la base de que una asamblea representa a millones de personas y que debe debatir sobre un amplísimo espectro de temas en un número delimitado de sesiones, el tiempo para una asamblea se convierte en un “recurso escaso”, como lo llama Herbert Döring, y su control es crucial para entender el funcionamiento de los parlamentos<sup>208</sup>. El término *poder de agenda* se ha utilizado para designar “la autoridad de limitar o bien el conjunto de alternativas políticas entre las cuales la asamblea puede escoger, o bien el cronograma dentro del cual deben hacerse dichas elecciones o ambas”<sup>209</sup>. En este sentido, el control de la agenda le otorga grandes ventajas al ejecutivo permitiéndole que sus proyectos reciban prioridad en el congreso mientras se aplaza la agenda propia de éste. Además, puede servirle para bloquear las demandas de la oposición sin necesidad de asumir el costo político de rechazarlas pues, basta con que posponga indefinidamente su discusión.

Para identificar quién tiene ese poder de agenda en un sistema político determinado Döring se hace tres preguntas que son pensadas para clasificar los países de Europa occidental pero que nosotros podemos trasladar al estudio de los sistemas presidenciales<sup>210</sup>. En primer lugar, ¿quién fija la agenda del pleno? Es decir ¿quién decide cuáles son los proyectos prioritarios? En este punto, para determinar qué tan fuerte es el control del gobierno para establecer la prioridad de los proyectos en la plenaria, debe determinarse qué órgano fija formalmente la agenda del pleno antes de su reunión ¿el gobierno sólo? ¿una junta directiva? o ¿la cámara sola? En caso de que sea una junta directiva ¿qué tan fuertes son las prerrogativas que tiene el gobierno en el proceso de decisión de esta junta para decir qué debe incluirse en el orden del día? Y por último, ¿está el gobierno en una posición que le permita corregir, a través de las mayorías que tiene en el congreso, un orden del día fijado por la junta directiva que sea adverso a sus intereses? o ¿esta posibilidad ha sido expresamente eliminada? En segundo lugar, ¿Quién controla la agenda de las comisiones? ¿el gobierno? ¿la mayoría de la plenaria? ¿la comisión misma? Además ¿puede la mayoría del pleno repartir de nuevo el proyecto a otra comisión cuando esta no lo ha pasado a tiempo o incluso votar el proyecto sin el reporte de la comisión? o ¿la comisión disfruta del privilegio exclusivo de debatir un proyecto por el tiempo que crea necesario sin que la plenaria pueda avocar su conocimiento? Y en tercer y último lugar ¿quién está en posición de acortar o

---

<sup>208</sup> Döring, Herbert. “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”. En *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, eds. Herbert Döring, Campus, Frankfurt, 1995, p. 223.

<sup>209</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?”, op. cit., p. 6.

<sup>210</sup> Döring, Herbert, op. cit., pp. 223-246.



limitar el debate antes del voto final de los proyectos? Para medir el control que tiene el gobierno sobre la agenda debemos preguntarnos ¿puede imponer el gobierno anticipadamente, de forma unilateral o mediante una mayoría simple en la plenaria, que es la que normalmente controla, un tiempo límite extremadamente corto para abreviar el debate que precede al voto final? o ¿la limitación a los tiempos del debate sólo puede ser impuesta mediante un acuerdo entre los partidos? o ¿no es posible limitar el tiempo para cerrar el debate, de manera que se abren oportunidades infinitas para maniobras que tengan por objeto obstruir el debate?

En un sentido similar, Mercedes García Montero utiliza cinco indicadores institucionales del poder de agenda establecidos por los reglamentos internos y los agrupa atendiendo a la etapa del procedimiento legislativo en que éstos pueden intervenir. En la etapa de la iniciativa, se refiere al establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión y al tipo de mayoría exigida para cambiar el orden del día. En la etapa constitutiva, a la integración de las comisiones, las prerrogativas para evitar el tratamiento de la ley en comisión y el poder de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley<sup>211</sup>. También constituye un poder de agenda, advierte García Montero, la facultad que la Constitución le otorga al ejecutivo de solicitar al Congreso un tratamiento urgente a un proyecto de ley determinado. En efecto, mediante esta solicitud el presidente modifica la agenda del congreso exigiendo que se le de un trato prioritario a una iniciativa legislativa suya dentro de un plazo preestablecido. No obstante, a diferencia de la facultad de expedir decretos, el ejecutivo necesita del congreso para sacar adelante la legislación. Dependiendo de los plazos que establezca la Constitución al congreso para pronunciarse sobre un proyecto para el que ha recibido solicitud de urgencia, las materias sobre las que ésta puede hacerse y la capacidad que tenga el congreso de enmendar el proyecto, la facultad del presidente para incidir sobre el proceso de creación de la ley será mayor o menor<sup>212</sup>. Por último, la facultad que se le otorga al ejecutivo de convocar al congreso a sesiones extraordinarias constituye un mecanismo importante para ejercer un control sobre su agenda. El elemento que potencia este poder, señala García Montero, es “la imposibilidad institucional para que el Legislativo se auto convoque a períodos extraordinarios y, en caso de que sí esté contemplada esta posibilidad, que se exijan mayorías calificadas para llevarla a cabo”<sup>213</sup>. En el caso de Colombia por ejemplo, sólo el ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias.

---

<sup>211</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., pp. 63 y 64.

<sup>212</sup> García Montero, Mercedes. “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”, op. cit., p. 41.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 69.

Además, en la mayoría de países latinoamericanos, los temas que pueden ser objeto de discusión durante las sesiones extraordinarias son fijados de antemano por el presidente<sup>214</sup>.

### 3.1.5. Otros poderes de carácter no legislativo

Dentro de los poderes no legislativos puede incluirse la facultad que tiene el presidente de formar y remover al gabinete<sup>215</sup>. Cada vez que el presidente nombra a un ministro le está mostrando a los demás actores políticos qué metas persigue, qué intereses quiere satisfacer, cómo quiere ejercer su poder y cómo quiere relacionarse con el Congreso<sup>216</sup>. Por lo general, el presidente elige y remueve libremente a sus ministros sin intervención del congreso. No obstante, algunos sistemas le otorgan al congreso la facultad de aprobar las nominaciones hechas por el presidente e incluso la permanencia en el cargo puede quedar sujeta a su confianza, caso en el cual el poder del presidente se ve disminuido. También la facultad de disolver la asamblea, en cualquier momento o sujeta a algunas restricciones, hacen parte de estos poderes no legislativos. Estas restricciones pueden ser de tiempo o depender de circunstancias tales como, que el presidente se someta también a elecciones una vez disuelta la asamblea o que previo a la disolución, el congreso hubiera hecho una moción de censura o un número determinado de ellas<sup>217</sup>.

### 3.2. Sistemas electorales y sistemas de partidos

El éxito y la participación que logra el ejecutivo sobre la actividad legislativa, como se vio en el apartado anterior, no depende exclusivamente del diseño institucional sino también de los actores políticos que interactúan en él y de la forma en que se distribuyen las fuerzas políticas en el parlamento<sup>218</sup>. De esta forma, para entender las relaciones que se configuran entre el ejecutivo y el legislativo resulta de vital importancia estudiar cómo se articula el sistema electoral

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>215</sup> Grace Deheza llama la atención sobre la existencia de dos tipos de cambio en los sistemas presidenciales: el *cambio presidencial*, que supone la transferencia de una presidencia a otra y el *cambio en el gobierno*, que involucra a los miembros del gabinete o al vice-presidente e implica el "ingreso o salida de un partido (o varios) o del vice-presidente, alterándose la composición partidista inicial del gobierno", en este sentido, "[t]odas las reorganizaciones ministeriales, parciales o totales que mantengan la misma composición partidista no son consideradas como formación de un nuevo gobierno, porque no se altera la composición partidista existente e implícitamente no se alteran los acuerdos entre los partidos de gobierno". Ver: Deheza, Grace Ivana. "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". En *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 153 y 154.

<sup>216</sup> Amorim Neto, Octavio. "The Presidential Calculus...", *op. cit.*, p. 417.

<sup>217</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, *op. cit.* pp. 152-154.

<sup>218</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, *op. cit.*, p. 64.

y de partidos; si éste favorece al presidente la consecución de una mayoría estable en el parlamento o si por el contrario, incentiva la fragmentación y le exige formar coaliciones para obtener el respaldo de su agenda legislativa; si el sistema está o no polarizado, si favorece la disciplina de los partidos y cómo lo afecta la organización del calendario electoral.

A Duverger se le atribuye el haber planteado como uno de los principales problemas de la ciencia política, la influencia que ejercen las reglas electorales sobre el sistema de partidos<sup>219</sup>. La opinión pública, advierte el autor, se expresa entre otros medios a través del sufragio. No obstante, el reparto de esos sufragios entre los partidos políticos y su conversión en escaños parlamentarios no constituyen en sí mismos la opinión pública pues, tanto el mecanismo para escrutarse los votos como el sistema de partidos deforman esa opinión. Dos tipos de distorsiones tienen entonces lugar. La de primer grado, se manifiesta en su dimensión electoral y supone “la diferencia entre el reparto de los sufragios y la naturaleza verdadera de la opinión”. La de segundo grado, se evidencia en la dimensión parlamentaria e implica una disparidad entre el porcentaje de votos obtenido por un partido y el porcentaje de sillones que se le asigna en la asamblea<sup>220</sup>.

En este sentido, afirma Duverger, “[e]l problema fundamental consiste en medir el grado de exactitud de la representación, es decir, el grado de coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria”<sup>221</sup>. Pero, para identificar en qué medida la opinión pública se deforma debe distinguirse antes entre opinión bruta y opinión elaborada. “Inapresable” la primera, no es más que “una cosa informe y gelatinosa” que solo a través de los partidos políticos se “cristaliza” y puede expresarse. Los partidos entonces “crean la opinión pública tanto como la expresan; más que deformarla la forman: no hay eco sino diálogo. Sin partidos habría sólo tendencias vagas, instintivas, variadas, dependientes del temperamento, de la educación, de las costumbres, de la situación social, etc.”<sup>222</sup>. La opinión bruta sufre así un cambio inevitable, en la medida en que la forma que tiene de expresarse (a través de los partidos políticos) “le impone,

---

<sup>219</sup> Shugart, Matthew y John Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 206. Un interesante rastreo de las “leyes” de Duverger en las reflexiones y debates de algunos autores que anticiparon en gran medida su contenido, así como de la evolución que éstas experimentan desde su primera formulación en 1951, puede consultarse en el artículo de William Riker. En él, el autor intenta demostrar que la ciencia política también ha acumulado un conocimiento y por tanto tiene una historia como las demás ciencias. Ver: Riker, William. “The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science”. *The American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, 1982, pp. 753-766.

<sup>220</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 398 y 399.

<sup>221</sup> *Ibid.*, pp. 398.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 403.

necesariamente, un marco que la modifica”<sup>223</sup>. En estudios posteriores, sin embargo, Duverger advierte que ese marco no sólo supone una modificación de la opinión sino incluso una distorsión pues, aunque los partidos recogen las opiniones de sus votantes en la creación de sus programas también imponen límites a su expresión, creando un vacío entre la opinión de los electores y las políticas que adoptan, dice: “las campañas tienden a alinear las opiniones del votante con los programas del partido en lugar de permitir su libre expresión”<sup>224</sup>.

A su vez la opinión pública es objeto de distintas deformaciones que dependen del sistema electoral y el sistema de partidos en que se expresa. A cada sistema electoral –mayoritario, plural y proporcional– Duverger asocia un grado de distorsión que puede evidenciarse en la sobre-representación o sub-representación de un partido en relación con los votos que obtiene en las elecciones, en la distribución geográfica alterada de las opiniones y la consiguiente extensión de la representación al ámbito nacional de preferencias arraigadas a nivel local o, al contrario, la localización de aquellas opiniones que son compartidas a nivel nacional. Asimismo, la distorsión puede resultar de la forma en que se lleva a cabo el escrutinio. El escrutinio uninominal y el escrutinio de lista por ejemplo, favorecen aspectos distintos de la orientación política del ciudadano, el primero el factor personal y el segundo, el ideológico. El escrutinio uninominal, beneficia las promesas individuales y el voto a partir de los lazos locales con el candidato, el de lista, en cambio, favorece el voto por un partido, por una ideología más que por candidatos que defienden intereses locales. Otro factor adicional que participa de esta deformación es el porcentaje de abstención que varía de acuerdo al sistema de partidos y deja un vacío entre las preferencias de los ciudadanos y su expresión<sup>225</sup>. En el caso colombiano se observan varios casos en los que la abstención ha distorsionado la representación. En 1933 y 1935, el partido Conservador se niega a participar en las elecciones otorgándole la victoria a los liberales. Los liberales por su parte, se abstienen en las elecciones de 1949 y 1951, dándole la victoria a los conservadores.

Ahora bien, cuales son las consecuencias de cada uno de los sistemas electorales y sistemas de partidos es una discusión que todavía hoy mantiene ocupados a los teóricos. Para Duverger “[c]ada sistema de partidos, que constituye un marco diferente en el que se expresa la opinión engendra, pues, un tipo diferente de representación política”<sup>226</sup>. No obstante, advierte, la opinión

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 406.

<sup>224</sup> Duverger, Maurice. “Which Is the Best Electoral System?”. En *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, eds., Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, 1984, pp. 34 y 35.

<sup>225</sup> Duverger Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 399, 407-412.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 306.

pública no tiene una relación en un único sentido con el régimen electoral y el sistema de partidos, los tres elementos son interdependientes y por tanto, se condicionan entre sí. En un sentido similar, advierte Sartori, los sistemas electorales no son sólo “el instrumento más manipulador de la política; ellos también dan forma al sistema de partidos y afectan el espectro de la representación”<sup>227</sup>.

### 3.2.1. Efectos de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos

A través del estudio de las leyes electorales<sup>228</sup> se ha intentado predecir el comportamiento electoral y la configuración del sistema de partidos, esto es, “la red de relaciones competitivas entre los partidos políticos”<sup>229</sup>. En estas relaciones competitivas Rae ha identificado dos facetas, la electiva y la parlamentaria. Para evaluar el grado de distorsión que puede sufrir la opinión expresada por los ciudadanos, el autor estudia estas relaciones en dos sistemas separados, el *sistema de partidos electivo*<sup>230</sup> y el *sistema de partidos parlamentario*<sup>231</sup>. En el primero de ellos, las relaciones competitivas se miden de acuerdo a la porción que tiene cada partido en el voto

---

<sup>227</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., p. ix.

<sup>228</sup> Las leyes electorales han sido definidas por Douglas Rae como “aquellas que regulan el proceso por el cual las preferencias electorales se articulan como votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente sillas parlamentarias) entre los partidos políticos que compiten”. Ver: Rae, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1971, p. 14.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>230</sup> Para evaluar la distorsión del “*sistema de partidos electivo*” Rae formula cinco variables. En primer lugar, el número de partidos que compite en una elección (Ne). Este número indica cuantos partidos compiten, sin embargo, no especifica la posición que ocupa cada uno de ellos. La segunda variable, la porción de votos que obtiene el partido más fuerte (Pe), advierte en qué grado es dominante el primer partido respecto a los demás pero se queda corta para decirnos qué lugares ocupan el resto de competidores dentro del sistema. Un tercer criterio, la porción de votos que obtienen los dos partidos más fuertes (We), agrega información nueva acerca del grado en que dos partidos dominan o no el sistema. Si bien estas tres variables son útiles para describir la competencia entre partidos resultan insuficientes puesto que sólo se refieren a algunas de sus dimensiones. La fragmentación de todo el sistema, por ejemplo, queda inexplorada. Por esta razón, el autor introduce una cuarta variable que nos indica el grado en que los votos se concentran o se dispersan entre varios partidos y a la que da el nombre de “*fraccionalización*” (Fe). Este índice tiene por objeto describir la estructura general de las relaciones competitivas entre los partidos que descansan en la posición que ocupa cada uno de ellos dentro del sistemas. Finalmente, la quinta variable evalúa el cambio promedio que experimentan las posiciones de cada partido en las distintas elecciones (Ee). *Ibid.*, pp. 49-59.

<sup>231</sup> Respecto a la competencia en el parlamento, la fuerza de un partido se mide por la porción de sillas que tiene un partido. Esta medida es análoga a la que se utilizó para estudiar la dimensión electoral, por esta razón se utilizan las mismas cinco variables sustituyendo los votos por sillas. Las variables serían: el número de partidos en el parlamento (Np), la porción de sillas que tiene el partido más fuerte (Pp), la porción de sillas que comparten los dos partidos más fuertes (Wp), la fraccionalización de las sillas en el parlamento (Fp) y el cambio promedio de la distribución de las sillas (Ep). A estas se agrega una última variable: la mayoría parlamentaria mínima, la cual nos indica cuantos partidos se necesitan para formar una coalición mayoritaria en el parlamento. *Ibid.*, p. 63.

popular, mientras que en el segundo se calculan teniendo en cuenta la porción de sillas que se le asigna a cada partido en la asamblea<sup>232</sup>. La influencia que ejercen las leyes electorales sobre la estructura del sistema de partidos en el parlamento se determina de acuerdo al grado y la dirección en que son alterados los resultados electorales al momento de convertir los votos en sillas<sup>233</sup>.

Según sean estas modificaciones Rae identifica dos tipos de efectos que pueden producir las leyes electorales sobre la competencia entre partidos: *efectos próximos* y *efectos distantes*. Los *efectos próximos*, dice el autor, alteran la competencia ocasionando una desproporción entre los votos obtenidos por un partido y las sillas que le son asignadas en el parlamento, es decir, entre la dimensión electoral y la parlamentaria y se deducen comparando, dentro de una misma elección, la distribución de los votos con la distribución de las sillas<sup>234</sup>. Para Rae el patrón que más se asemeja a una “ley” es que las reglas electorales favorecen a los grandes partidos en perjuicio de los pequeños, ejerciendo un efecto defraccionalizador sobre la dimensión parlamentaria respecto de la electiva, es decir, reduciendo el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación con el número efectivo de partidos electorales<sup>235</sup>. A pesar de esta similitud, las leyes electorales se diferencian en el grado en que favorecen a los partidos más fuertes de acuerdo a la fórmula electoral y la magnitud de los distritos electorales.

Por su parte, los *efectos distantes* (*long-range effects*) se infieren comparando las dimensiones electoral y parlamentaria que resultan de la aplicación de distintas leyes electorales. A partir de este contraste se formulan una serie de proposiciones que sirven para predecir cómo las reglas electorales moldean el sistema de partidos. Con ellas se puede establecer si la adopción de fórmulas de mayoría absoluta, de mayoría relativa o de representación proporcional (en adelante, RP) y las variaciones introducidas en la magnitud de los distritos electorales, conducen a un crecimiento o decrecimiento del número de partidos, a una fraccionalización o defraccionalización del sistema de partidos, esto es, a un desplazamiento hacia la competencia entre dos partidos o hacia la competencia entre varios. Medir los primeros efectos es menos

---

<sup>232</sup> *Ibíd.*, pp. 47 y 48.

<sup>233</sup> *Ibíd.*, p. 63. La investigación de Rae, construida a partir de un análisis empírico de las elecciones legislativas de veinte democracias occidentales en un período de veinte años (1945-1965), se propone cubrir el “vacío” en el estudio de las leyes electorales que, según el autor, se manifiesta en la falta de un conocimiento sistemático y empíricamente verificado sobre sus consecuencias políticas. Rae formula en este trabajo veinte proposiciones generales que sirven para predecir cómo las estas reglas le dan forma al sistema de partidos. Todavía hoy, cuarenta y cinco años después de su primera publicación, este trabajo es un referente en la materia y sus proposiciones continúan siendo objeto de debate.

<sup>234</sup> *Ibíd.*, p. 67 y 68.

<sup>235</sup> *Ibíd.*, p. 137.

arriesgado porque aparte de la corrupción, la única conexión entre los votos y la distribución de las sillas es el sistema electoral. En los últimos, en cambio, la evaluación se complica puesto que existe un gran número de variables sociales, económicas, psicológicas etc., que dificultan establecer a cual de ellas pueden atribuirse los cambios observados. De esta forma, respecto a los *efectos distantes*, dice Rae, sólo pueden sugerirse conexiones limitadas<sup>236</sup>.

Ahora bien, son tantas las variaciones que experimentan las leyes electorales de un país a otro que, para Rae, su reconocimiento exige una clasificación sistemática basada en tres variables institucionales explícitas que se enfocan en aquellos aspectos que tienen alguna trascendencia para la competencia entre partidos. El estudio de los sistemas electorales debe dividirse entonces en tres fases que son objeto de importantes variaciones: (1) La estructura del voto y el rol asignado al elector para decidir sobre el resultado de la elección<sup>237</sup>; (2) La magnitud de los distritos electorales, definida como “el número de sillas asignadas por la ley electoral a cualquier distrito”<sup>238</sup> y (3) La fórmula electoral, entendida como el mecanismo utilizado para distribuir las sillas entre los partidos ganadores. A estas tres fases, Lijphart agrega cuatro aspectos más que describirían un sistema electoral: “umbral electoral, número total de miembros del órgano a elegir, influencia de las elecciones presidenciales en las elecciones legislativas, reparto no equitativo de escaños y vínculos electorales entre partidos”<sup>239</sup>. A estas variables se hará referencia a continuación.

---

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>237</sup> La hipótesis inicial de Rae señala que dependiendo de si el elector tiene un voto *categórico* u *ordinario*, esto es, que lo compele a tomar una decisión inequívoca a favor de un sólo partido o que, por el contrario, le permite expresar preferencias equívocas distribuyendo su voto entre distintos partidos, se le impone un papel diferente dentro del sistema. La diferencia que supone exigirle actuar en forma decisiva o sin tanta determinación es que, en el primer caso, la fuerza del electorado se concentra en pocos partidos mientras que en el segundo, ésta se distribuye entre un gran número de ellos. No obstante, en su contrastación empírica el autor encuentra que su hipótesis está por completo equivocada y que es el voto *categórico*, y no el *ordinario*, el que está asociado con un mayor grado de fraccionalización, un mayor número de partidos y una debilidad de los dos primeros partidos. Al tratar de explicar este resultado, Rae afirma que la estructura del voto es una variable más débil y que puede ser menos importante que la fórmula electoral y la magnitud del distrito. En todo caso la verificación de esta hipótesis quedaría pendiente, afirma Rae, por falta de datos disponibles. No obstante, advierte Lijphart, esta derrota es innecesaria porque la influencia de la estructura del voto puede evaluarse en el multipartidismo si se controla la fórmula y la magnitud del distrito. Lijphart controla entonces ambas variables y encuentra que en los sistemas electorales de un solo distrito el *voto ordinario*, a diferencia del *voto categórico*, conduce a un aumento dramático del multipartidismo. De esta forma “el vínculo entre la estructura del voto y el multipartidismo se aplica solo a los sistemas de distrito único, pero éste es un vínculo fuerte”. Ver: Lijphart, Arend. “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85”. *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2, 1990, p. 492 y Douglas, Rae, op. cit., p.16-19 y 127.

<sup>238</sup> Rae, Douglas, op. cit., pp. 15-19 y 127.

<sup>239</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 142.

### 3.2.1.1. Fórmula electoral

Las fórmulas electorales tienen diversos efectos sobre el sistema de partidos que se evidencian principalmente en la alteración que producen en el número de partidos, la polarización ideológica, la viabilidad de las coaliciones, la estabilidad del gobierno y el grado en que deforman la opinión pública. Las tres fórmulas principales que se utilizan para proveer un cargo de elección popular son la mayoría absoluta, la mayoría relativa y la RP. Sin detenernos en las variaciones de las que puede ser objeto cada una de ellas, conviene anotar que cuando un sistema adopta una fórmula mayoritaria, los cargos se proveen con el candidato del partido que ha obtenido la mitad más uno del total de los votos, mientras que con la de mayoría relativa, la asignación del cargo no exige que el partido obtenga la mitad más uno de los votos, basta con que reúna más votos que cualquiera de sus contrincantes (*first-past-the-post*). Finalmente, con la fórmula proporcional, para ocupar una silla, el partido no tiene que ganar la mitad más uno de los votos ni tampoco obtener más votos que los demás; las sillas se distribuyen en proporción a los votos que cada partido obtuvo en la elección. Dentro de la RP existen diversos grados de proporcionalidad según la fórmula matemática que se adopte para convertir los votos en escaños se base en “altos promedios” o “altos residuos”<sup>240</sup>. En este sentido, afirman Colomer y Negretto, “la regla de la mayoría relativa tiende a crear ganadores minoritarios. Por el contrario, la representación proporcional, que típicamente se asocia con la protección de los derechos de las minorías, tiende a crear mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de votantes, al menos cuando los distritos están bien distribuidos”<sup>241</sup>.

El principal efecto que se le ha atribuido a las leyes electorales sobre la competencia entre partidos es el de producir un desplazamiento hacia el bipartidismo o hacia el multipartidismo. La tesis más conocida al respecto –enunciada por Duverger– advierte un impacto multiplicador en las fórmulas proporcionales sobre el número de partidos, en contraposición al efecto compresor que tendrían las fórmulas mayoritarias. Esta influencia de las reglas electorales fue esquematizada en tres enunciados que recogen ciertas tendencias y aunque con el tiempo se les ha llamado “leyes”, para el autor cumplen una función meramente orientativa. Dice Duverger: “1º, la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo el caso de movimientos pasionales); 2º, el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos); 3º, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista, con

---

<sup>240</sup> Rae, Douglas, op. cit., p. 23, 25 y 30.

<sup>241</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, op. cit., pp. 72.



alternativas de los grandes partidos independientes”<sup>242</sup>. Conviene aclarar, sin embargo, que para Duverger la fórmula electoral empuja a un sistema hacia el bipartidismo o lo contiene pero “no conduce a él necesaria y absolutamente, a pesar de todos los obstáculos. Esta tendencia de base se compone de otras muchas, que la atenúan, la frenan o la detienen”<sup>243</sup>. Así, la RP contiene el desplazamiento del sistema hacia el bipartidismo, de manera que “puede considerársela, a este respecto, como un freno poderoso”<sup>244</sup>. Y si bien en ocasiones desempeña algún papel en la unificación de ciertos partidos “el régimen proporcionalista atenúa a veces el multipartidismo, sin suprimirlo jamás, sin llegar nunca al bipartidismo”<sup>245</sup>.

Por su parte, la propensión al dualismo que suponen las fórmulas mayoritarias a una sola vuelta se explica, según Duverger, por la concurrencia de dos factores: un factor *mecánico* y otro *psicológico*. El primero implica que un tercer partido de entrada está desfavorecido por el sistema electoral pues, éste propicia su “sub-representación”, esto es, le otorga un porcentaje inferior de sillas a aquel le corresponden según el número de votos que consigue en las elecciones. De esta forma “[e]l sistema funciona contra él y levanta una barreta contra su aparición. Pero si llega a superar a uno de sus predecesores, este último toma entonces la posición de tercer partido y el proceso de eliminación se ve invertido”<sup>246</sup>. El factor psicológico, en cambio, implica que un elector calcula el voto de los demás y las posibilidades que tiene el partido de sus simpatías de ganar, con el objeto de no desperdiciar su voto si lo anticipa como perdedor. Dice el autor: “los

---

<sup>242</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 232 y 233. De las tres proposiciones que establecen una relación entre el sistema electoral y el número de partidos, advierte William Riker, Duverger le dio la categoría de “ley” a aquella que sugiere una relación causal entre mayoría simple a una vuelta y bipartidismo. A las otras dos en cambio, Duverger no les asignó tal categoría, pues, al señalar que la mayoría simple y la RP “favorecen” el multipartidismo, no advirtió una relación causal sino probable o no determinante. Riker les da así el calificativo de “hipótesis” para distinguirlas de lo que sería la “ley” de Duverger o en palabras del autor “la que más se acerca a una ley sociológica”. A esta interpretación, sin embargo, responde años más tarde Duverger para señalar que su afirmación no tiene el significado que se le atribuyó y a pesar de que admite que existe una relación más estable entre mayoría y bipartidismo, precisa que ésta es una diferencia de grado y no de clase. También las otras, afirma Duverger, son leyes sociológicas y como tales, hipótesis de trabajo, tal vez más vulnerables que las leyes de las ciencias naturales pero, al igual que éstas, interpretaciones de objetos y de relaciones y no revelaciones de su esencia. Ver para la interpretación de William Riker. “The Two-Party System and Duverger's Law”, op. cit, p. 754; para la respuesta de Duverger: “Duverger's Law: Forty Years Later”. En *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman y Arend Lijphart, Aghaton, New York, 1986, pp. 69 y 70.

<sup>243</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., 255.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>245</sup> *Ibid.*, pp. 276. En escritos posteriores Duverger insiste una y otra vez que la relación entre fórmulas electorales y sistemas de partidos no es una relación mecánica ni automática. Las leyes electorales ejercen presiones en la direcciones advertidas por el autor pero estas tendencias pueden ser contrarrestadas por otras fuerzas que vayan en dirección contraria. Ver: “Duverger's Law: Forty Years Later”, op. cit., pp. 70 y 71.

<sup>246</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., p. 252.

electores comprenden a menudo que sus votos están perdidos si siguen dándoselos al tercer partido: de ahí su tendencia natural a hacerlos recaer en el menos malo de sus adversarios, a fin de evitar el éxito del peor. Este fenómeno de <polarización> funciona en detrimento del partido nuevo mientras que éste es el más débil, pero se vuelve contra el menos favorecido de los antiguos, cuando el nuevo lo ha superado como el fenómeno de la <subrepresentación>”<sup>247</sup>.

Pero además del *voto sincero* –aquel en el que el ciudadano vota por el candidato del partido de su preferencia– y del *voto sofisticado*<sup>248</sup>, esto es, cuando elector, previendo que su partido no tiene posibilidades de llegar al poder, vota por el segundo partido de su preferencia para no desperdiciar su voto, Riker se refiere a un tercer tipo de regla, el *voto decepcionado*. Este voto explica las fuerzas que dan lugar al nacimiento de terceros partidos aun cuando el sistema actúa en contra de ellos (por ejemplo, siguiendo la ley de Duverger, cuando se implanta una fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales)<sup>249</sup>. Según esta regla, cuando un partido que gana las elecciones no puede “pagar” o “satisfacer las expectativas” de algunos que apoyaron su campaña, los desilusionados desertarán para votar por el segundo o tercer partido.

A pesar de advertir que se trata de una tendencia, la tesis planteada por Duverger dio lugar a un extenso debate que todavía hoy continúa y del que no han salido bien libradas algunas de sus conclusiones. La conexión entre fórmulas proporcionales y sistemas multipartidistas ha demostrado ser, tal vez, uno de los puntos más débiles de su teoría. Los casos de Alemania Occidental y Austria saltan de entrada como excepciones a la regla, en donde los sistemas de partido tienden al bipartidismo a pesar de usar fórmulas de RP<sup>250</sup>. Esta asociación, advierte Rae, es una malinterpretación de los efectos que alcanzan a producir las reglas electorales, pues, “la RP no es una condición necesaria ni suficiente para la aparición de nuevos partidos

---

<sup>247</sup> Rae, Douglas, op. cit., pp. 252 y 254.

<sup>248</sup> Un recorrido del debate que ha suscitado el “voto sofisticado” y que ha sido abordado principalmente en el marco de las teorías de la elección racional, puede consultarse en el artículo Riker, William. “The Two-Party System and Duverger's Law...”, op. cit., pp. 753-766.

<sup>249</sup> Riker, William. “The Number of Political Parties: A Reexamination of Duverger's Law”. *Comparative Politics*, Vol. 9, No. 1, 1976, pp. 97-99.

<sup>250</sup> Los efectos inesperados de la RP en ambos países se explica, según Duverger, en el caso alemán por la presión que ejerce hacia el bipartidismo la combinación de fórmulas de mayoría relativa y RP para la elección del parlamento. En el caso de Austria, la elección del presidente por mayoría absoluta a dos vueltas tiene el efecto de polarizar a los ciudadanos alrededor de dos grandes partidos conduciendo el sistema hacia el bipartidismo. No obstante, advierte el autor, el sistema electoral no constituye la causa esencial de estas anomalías y junto a él, concurren factores sociales que frenan o limitan su desplazamiento hacia el multipartidismo. Ver: Duverger, Maurice. “Duverger's Law: Forty Years Later”. op. cit., pp. 71-76.

parlamentarios”<sup>251</sup>. Aunque, como se acaba de ver, Duverger se había pronunciado en un sentido similar, la tesis de Rae va más lejos al afirmar que el acceso al parlamento de nuevos partidos es resultado de una combinación de siete variables entre las cuales la fórmula electoral es apenas una de ellas.

Tal acceso depende así de la porción de votos nacionales conseguidos, la distribución geográfica o espacial de esos votos, el número de partidos que participa en la competencia electoral (mientras más partidos menos probabilidades de que un partido minoritario pueda obtener representación), la división de los votos entre el resto de partidos y en especial, su división en las circunscripciones en las que el partido minoritario es más fuerte, la fórmula electoral, la magnitud del distrito electoral y, finalmente, el tamaño del parlamento que va a ser elegido<sup>252</sup>. Entre tantas variables el vínculo que Duverger creyó ver entre proporcionalidad y sistemas multipartidistas, pierde toda fuerza y sentido. Este malentendido, dice Rae, encuentra una explicación en la comparación que pudo haber hecho Duverger entre fórmulas proporcionales y plurales en un distrito, llegando a la conclusión errónea de que las primeras ofrecen siempre umbrales más bajos que permiten el acceso de nuevos partidos<sup>253</sup>.

También Sartori se opone la idea de atribuirle a la RP un efecto multiplicador sobre el número de partidos y afirma que, si se supone que la RP es un espejo que refleja de manera “proporcional” las preferencias de la sociedad ¿cómo puede tener un efecto multiplicador? ¿Qué clase de espejo sería ese? Para el autor este efecto multiplicador que Duverger atribuye a la RP es una ilusión óptica provocada por la secuencia histórica de los sistemas electorales y en este sentido, desaparece en cuanto se advierte que la implantación de las fórmulas proporcionales coincide con la extensión del derecho al sufragio a sectores de la población que habían permanecido excluidos y el reconocimiento de una mayor libertad para manifestar sus preferencias. La ampliación del electorado y no la fórmula electoral explicaría la proliferación de los partidos, dice Sartori, “el supuesto efecto multiplicador de la RP es, en el mejor de los casos, un efecto *indirecto* y, por lo mismo, un efecto *incierto*. De este modo, no hay misterio en el hecho de que la introducción de la RP *pueda no producir más partidos*”<sup>254</sup>.

En respuesta a estas críticas y otras similares, Duverger advierte que el efecto multiplicador que atribuyó a la RP había sido en ocasiones malinterpretado o, por lo menos, algunos de sus

---

<sup>251</sup> Rae, Douglas, op. cit., p. 149.

<sup>252</sup> *Ibid.*, pp. 153-158.

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>254</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., pp. 46 y 47.

contradictorios le asignaron una amplitud que pasaba por alto algunas de sus precisiones. En este sentido, afirma Duverger, el efecto multiplicador tiene un carácter limitado y por tanto, el incremento en el número de partidos que puede experimentar un régimen político a raíz de la implantación de la RP, depende del sistema electoral que lo precede y de si nos referimos a la aparición de nuevos partidos o a la escisión de los antiguos. Respecto al primer punto, nuevamente debe distinguirse si se viene de un sistema electoral en el que el escrutinio es de dos vueltas o de vuelta única. En el de dos vueltas –sistema que de por sí ya favorece el multipartidismo– el efecto multiplicador es menor, mientras que si es precedido por un sistema de vuelta única el efecto atomizador es más claro<sup>255</sup>. En cuanto al segundo punto, señala, por regla general la RP mantiene la estructura que tenían los partidos al momento de su implantación y si bien ésta puede coincidir con la escisión de los partidos antiguos, estas escisiones tienden a conservarse para las siguientes elecciones. Su implantación, respecto a los partidos existentes, tiene un efecto limitado y no atomizador. En síntesis, “[l]a tendencia multiplicadora se manifiesta menos por la división de los partidos antiguos que por la creación de los nuevos: hay que precisar todavía que se trata esencialmente de partidos pequeños”<sup>256</sup>.

Pero, no sólo a la RP atribuyó Duverger efectos que han sido desvirtuados en estudios posteriores. Sobre la segunda “ley”, Rae señala que los resultados de su trabajo empírico no son consistentes con la conexión que éste predicó entre la fórmula mayoritaria a dos vueltas y el desplazamiento de un sistema hacia el multipartidismo. En efecto, para Rae las reglas electorales tienden, en general, a favorecer a unos pocos partidos de mayor tamaño en detrimento de los pequeños, produciendo una defraccionalización del sistema que si bien no lleva al extremo del bipartidismo, tampoco incentiva la proliferación de los partidos prevista por Duverger<sup>257</sup>. La tesis de Rae reordena entonces algunas de las ideas planteadas por Duverger. A partir de un estudio empírico, el autor encuentra que la mayoría de sistemas electorales tienen efectos similares sobre los sistemas de partido. Basándose en estas semejanzas esboza las siguientes proposiciones: los partidos fuertes, por lo general, obtienen más sillas en el parlamento de las que proporcionalmente les corresponde, mientras que los partidos débiles reciben menos sillas de las que proporcionalmente les corresponde. De hecho, en muchos casos, las mayorías legislativas son fabricadas pues, le dan más de la mitad de la silla a los primeros partidos, a pesar de que hubieran obtenido menos de la mitad de los votos. Así, muchos partidos débiles no consiguen sillas en el parlamento a cambio de los votos que

---

<sup>255</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., p. 278.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 279.

<sup>257</sup> Rae, Douglas, op. cit., 109.

obtienen, incluso bajo aquellos sistemas de RP. Estos criterios de redistribución, afirma Rae, resultan de la defraccionalización próxima de los sistemas de partido parlamentarios<sup>258</sup>.

Así las cosas, las reglas electorales producirían un efecto defraccionalizador pero, en principio, no alterarían de manera radical el resultado de las elecciones. De hecho, según Rae, los sistemas electorales tienen un efecto marginal sobre la posición que ocupan los partidos en el parlamento comparado con todas las demás fuerzas que moldean las elecciones. No obstante, más adelante echa atrás esta afirmación, que parece no ser muy coherente con el resto de su teoría, y advierte que la repetición sistemática de efectos marginales puede llegar a constituir una fuerza potencial de considerable importancia. Con esta aclaración cobra sentido nuevamente establecer diferencias entre las distintas fórmulas electorales pues, a pesar de que ningún sistema acelera la creación de los partidos pequeños, algunos ponen frenos más débiles a su desarrollo<sup>259</sup>.

Por último, los efectos que Duverger atribuyó a las fórmulas de mayoría relativa han generado menos polémica. Sartori por ejemplo, hizo una interesante precisión sobre su utilización en distritos uninominales que explicaría por qué en ocasiones estas fórmulas no tienen un efecto reductor sobre el número de partidos<sup>260</sup>. Según el autor, este efecto sólo se consigue, más allá de cada distrito, cuando el sistema de partidos está estructurado, es decir, cuando los partidos están institucionalizados como partidos de masas, ya que “los efectos del sistema electoral no pueden evaluarse sin evaluar al mismo tiempo las propiedades manipuladoras del sistema de partidos como tal”<sup>261</sup>. Si bien es cierto, continúa Sartori, que la mayoría relativa constriñe al elector en cada distrito reduciendo sus opciones a los dos candidatos que puntúan las encuestas, la limitación de las opciones no conlleva necesariamente a una reducción del número de partidos a nivel nacional, a menos que los mismos dos partidos compitan en todos los distritos. En este sentido, un sistema de mayoría relativa influye el sistema de partidos

---

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>260</sup> Sobre la tesis de Duverger de que la mayoría relativa favorece el bipartidismo, Riker pone de manifiesto que ésta tiene al menos dos inconsistencias importantes. Una, es el caso de la India en donde en cinco elecciones nacionales consecutivas se presentaron más de dos candidatos en tres cuartas partes de las circunscripciones (casi todas uninominales), saltando a la vista como una excepción a la regla. La otra, es que a pesar del supuesto efecto que tiene la fórmula de aniquilar a los terceros partidos, éstos continúan apareciendo y desapareciendo de manera constante. La tesis de Duverger amerita entonces, según Riker, una revisión. Riker, William H. “The Number of Political Parties...”, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

<sup>261</sup> Sartori, Giovanni. “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”. En *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman y Arend Lijphart, Aghaton, New York, 1986, p. 55.

desplazándolo de un bipartidismo local a uno nacional cuando los partidos de masas han sustituido a los partidos de notables y por tanto, los electores ya no se orientan por las cualidades del candidato sino por el programa del partido. Las supuestas excepciones que desafían la regla porque registran una multiplicación del número de partidos en lugar de una reducción de los mismos, obedecen a la aplicación de una fórmula de mayoría relativa a un sistema de partidos desestructurado<sup>262</sup>.

Pero, si bien las reglas electorales tienen una gran influencia sobre el número de partidos que compiten en un sistema determinado, Amorim Neto y Cox llaman la atención sobre los efectos que tienen además las divisiones sociales preexistentes. El número de partidos, afirman, sería el producto de la interacción de la permisibilidad del sistema electoral con la heterogeneidad de la sociedad<sup>263</sup>. En efecto, la multiplicidad de posibles partidos se reduce al número real de partidos que se presentan a las elecciones, incluso antes de que el electorado vote y de que las estructuras electorales produzcan un número efectivo de partidos ganadores. El problema, advierten, es que los modelos institucionales no exploran esta primera etapa donde los partidos nacen y se forman. El número efectivo de partidos, en la arena electoral o en el congreso, es el producto de una serie de decisiones en la que varios agentes reducen un gran número de diferencias sociales a un pequeño número de partidos que definen estas diferencias. Así las cosas, este proceso de reducción del número de partidos experimenta tres etapas: la traducción de las diferencias sociales en preferencias partidistas, la traducción de las preferencias partidistas en votos y la traducción de los votos en sillas<sup>264</sup>. Un sistema político tendrá entonces muchos partidos sólo si existe un amplio número de diferencias sociales preexistentes y un sistema electoral lo suficientemente permisivo como para que los políticos puedan crear partidos separados con base en estas diferencias sociales<sup>265</sup>. Así, un análisis de las variaciones que experimenta el número de partidos en un sistema político debe incluir variables institucionales pero también sociológicas.

#### **3.2.1.1.1. Proporcionalidad de la competencia entre partidos**

Además de producir el desplazamiento de un sistema hacia el bipartidismo o el multipartidismo, se ha atribuido a las formulas electorales el efecto de conseguir un mayor o menor grado de

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, pp. 54-56.

<sup>263</sup> Amorim Neto, Octavio y Gary W. Cox. "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties". *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 149-174.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>265</sup> *Ibid.*, p. 155.

proporcionalidad en la competencia entre partidos. La importancia de esta característica, dice Lijphart, es que “mientras más proporcional es el sistema electoral, más favorable es para los pequeños y nuevos partidos y por tanto, más permitirá –algunos dirán estimulará– un gran número de partidos”<sup>266</sup>. De las tres formulas, se ha dicho que la de mayoría relativa produciría el menor grado de proporcionalidad pues, favorece a los partidos más fuertes con la consiguiente exclusión de la representación de los partidos pequeños, “de hecho, generalmente se cree que una elección de un solo cargo por mayoría relativa produce una desproporcionalidad de dimensiones cúbicas”<sup>267</sup>. La fórmula mayoritaria, en cambio, daría lugar a una proporcionalidad intermedia, siendo la RP la que más se aproxima al ideal sin que ninguna de ellas consiga una distribución perfecta<sup>268</sup>.

Pero, si bien existen datos estadísticos que respaldan un vínculo entre la fórmula plural y el bipartidismo, para Rae no puede decirse que ésta sea la causa de su origen ni tampoco de su conservación, incluso existen excepciones a esta supuesta regla como son los casos de Austria y Canadá. Tampoco las fórmulas proporcionales conducen por sí mismas al multipartidismo aunque por ejercer un efecto defraccionalizador muy débil y ser más proporcionales sus resultados, sean asociados con él<sup>269</sup>. En este sentido afirma Rae: “1. En general, las formulas de RP se asocian con sistemas electorales y de partidos más fraccionalizados. 2. Entre las fórmulas electorales de RP, aquellas que usan el procedimiento de altos residuos se asocian con una mayor fraccionalización, tanto electiva como parlamentaria, que aquellos que usan los procedimientos de promedio más altos. 3. Los distritos con altas magnitudes se asocian con una fraccionalización mayor tanto en los sistemas electivos como parlamentarios”<sup>270</sup>.

La tesis de Rae, sin embargo, no ha estado exenta de críticas. Lijphart por ejemplo, identifica una serie de debilidades conceptuales, metodológicas e incluso empíricas que, en palabras suyas, ameritan una reinterpretación de su teoría<sup>271</sup>. Reuniendo nuevos datos de las elecciones de las veinte democracias escogidas por Rae y ampliando en quince años el período de estudio, Lijphart se da a la tarea de analizar las variables del sistema electoral a las que éste hizo referencia –fórmula electoral, magnitud del distrito y estructura del voto– y de verificar las relaciones entre éstas y la proporcionalidad de los resultados electorales (efectos próximos) y el

---

<sup>266</sup> Lijphart, Arend. “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85”, op. cit., p. 488.

<sup>267</sup> Rae, Douglas, op. cit., p. 27.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>269</sup> *Ibid.*, pp. 103 y 143.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>271</sup> Lijphart, Arend. “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85”, op. cit., pp. 481-496.

grado de multipartidismo (efectos distantes). Tal vez la crítica más importante es la que advierte que tanto la fórmula electoral como la magnitud del distrito producen unos efectos más fuertes sobre la proporcionalidad y más débiles sobre el grado de multipartidismo, de los que Rae había sugerido. La razón, advierte, “es que la desproporcionalidad –la variable intermedia entre el sistema electoral y el multipartidismo– es solo un indicador débil del número de partidos”<sup>272</sup>.

En efecto, dice Lijphart, la premisa según la cual la desproporcionalidad reduce el multipartidismo se basa en la idea del comportamiento estratégico (lo que Duverger denomina el factor *sicológico*) que lleva a electores y políticos a favorecer a los grandes partidos cuando se sabe de antemano que el sistema actuará en contra de los pequeños partidos. No obstante, Lijphart encuentra casos que pueden excluirse de esta lógica como por ejemplo, los sistemas mayoritarios con un *voto ordinario*. Estos sistemas que permiten al elector distribuir su voto entre distintos partidos, eliminan el riesgo de “desperdiciar” el voto y con él, alientan el multipartidismo. De esta forma, aun cuando consiguen una alta desproporcionalidad no logran reducir el número de partidos. La misma situación se evidencia en los veinticinco sistemas revisados de RP, en los que a pesar de registrarse una baja desproporcionalidad se constata un alto multipartidismo. Lijphart encuentra así que la relación sugerida por Rae puede predicarse principalmente de los sistemas que utilizan una fórmula de mayoría relativa pues, en éstos sí se registran altos porcentajes de desproporcionalidad y bajos de multipartidismo.

Una posible explicación a la generalización hecha por Rae la encuentra Lijphart en la forma en que normalmente se ha medido la desproporcionalidad de los sistema de partidos. Por lo general, ésta se mide sobre el número efectivo de partidos en el parlamento y en esa dimensión los partidos se ven afectados no sólo por el factor *sicológico* sino también por el *mecánico*, de manera que resulta lógico encontrar que la desproporcionalidad tiene un efecto más fuerte sobre el número de partidos en la dimensión parlamentaria que en la electoral. Haciendo esta aclaración, Lijphart concluye que los “efectos próximos” de las leyes electorales son mucho más fuertes que los “efectos distantes” y por tanto, el comportamiento estratégico de políticos y votantes tendría un papel menos relevante, del que normalmente se ha asumido, al momento de favorecer a los grandes partidos y perjudicar a los pequeños, esto es, de reducir el multipartidismo<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 493.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 493.



Otro aspecto al que se opone Lijphart es a la categorización que hace Rae de las fórmulas de RP por considerar que éste parte de una clasificación equivocada de las mismas. El grado en que cada fórmula logra realizar la proporcionalidad, afirma Lijphart, no depende exclusivamente de si se trata de fórmulas que utilizan altos promedios o largos residuos, ya que en las primeras la proporcionalidad está ligada al divisor particular que la fórmula emplee y en las segundas a la cuota, de manera que aún perteneciendo a un mismo grupo, las fórmulas difieren entre sí. Dentro de las que usan altos promedios, la fórmula d'Hont sería menos proporcional que la de Sainte-Laguë pues, sistemáticamente favorece a los grandes partidos, mientras que ésta, al tratar de forma imparcial a los partidos grandes y pequeños, se acerca más a la proporcionalidad<sup>274</sup>. De igual forma, dentro de las que usan largos residuos, el sistema de cuota de Hare trata de forma imparcial a los pequeños y grandes partidos acercándose así también a la proporcionalidad. Por el contrario, la cuota de Droop tiende a desperdiciar los residuos y a perjudicar con ello a los pequeños partidos en la obtención de curules<sup>275</sup>.

La viabilidad de trasladar estas conclusiones –basadas en el análisis de sistemas electorales anglo-europeos– al contexto latinoamericano y del Caribe y por tanto, a países en proceso de democratización y con una forma de gobierno presidencial, fue estudiada por Mark Jones<sup>276</sup>. Jones evalúa las críticas a la tesis de Rae trasladando el método que empleó Lijphart a veintidós países latinoamericanos y del Caribe. A pesar de las dificultades que supone replicar este método para estudiar regímenes con una cultura, historia política, nivel de desarrollo económico e índices de democrática completamente distintos, Jones comprueba que la mayoría de las conclusiones a que llega Lijphart son aplicables a las democracias de la región. En este sentido, la fórmula electoral y la magnitud del distrito tendrían un fuerte impacto sobre la proporcionalidad pero uno débil sobre el multipartidismo. Existe, sin embargo, en los sistemas latinoamericanos –y esta es la conclusión más interesante de su estudio– un caso en el que, a diferencia de lo que sostiene Lijphart, sí se evidencia una correlación entre la desproporcionalidad y el

---

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 484.

<sup>275</sup> Una nueva categorización de las fórmulas de RP puede resumirse según Lijphart de la siguiente forma: "(1) pure Sainte-Laguë and LR-Hare are likely to be the most proportional; (2) modified Sainte-Laguë, LR-Droop, LR Imperiali, and STV-Droop should be less proportional; and (3) d'Hondt is likely to be the least proportional of the PR formulas". Asimismo, dice Lijphart, cuando la magnitud del distrito se mantiene constante, las diferencias entre las fórmulas se reducen en alguna medida pero no desaparecen, por el contrario, siguen identificándose claramente. Ver: *Ibid.*, pp. 484 y 485. Esta idea también es desarrollada por el mismo Lijphart. Ver: "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas". En *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman y Arend Lijphart, Aghaton, New York, p.173.

<sup>276</sup> Jones, Mark P. "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean". n: *Electoral Studies*. Vol, 12, No. 1, 1993, pp. 59-75.

multipartidismo: en los sistemas de RP. Esta correlación, sugiere Jones, puede ser producto de la interacción, en los sistemas presidenciales, de un presidente que se elige popularmente con un congreso conformado mediante RP. En todo caso, dice Jones, estos efectos no serían tan fuertes como los advertidos por Shugart<sup>277</sup>. Más adelante se hará referencia a esta variable de forma separada.

### 3.2.1.2. Magnitud del distrito

Si bien la fórmula electoral que se utiliza para convertir los votos en sillas parlamentarias es de gran importancia para determinar el grado de proporcionalidad, varios autores han advertido sobre el papel central que juegan los distritos electorales en su realización. La magnitud del distrito hace referencia al número de sillas que se le asigna a cada distrito electoral y no debe confundirse ni con su tamaño geográfico ni tampoco con el número de electores que vota en ese distrito<sup>278</sup>. En general, se presta demasiada atención a los efectos que tienen las fórmulas electorales dejando de lado los que producen las variaciones en la magnitud del distrito. Se pasa por alto así que el grado de proporcionalidad que consigue un sistema electoral depende en gran medida del número de sillas que se le asigne a cada circunscripción<sup>279</sup>.

Sobre este punto, afirma Rae, los distritos con una magnitud pequeña tienden a concentrar las sillas entre los partidos fuertes mientras que en los grandes distritos las sillas se dispersan entre varios partidos pequeños. En este sentido, los distritos grandes logran una mayor proporcionalidad en la asignación de las sillas que los pequeños. De igual forma, una magnitud grande va asociada con una mayor fraccionalización del sistema de partidos y las propiedades que la acompañan: mayorías mínimas, un mayor número de partidos en las elecciones y en el parlamento, partidos grandes más débiles y menos aventajados<sup>280</sup>.

Para Taagepera y Shugart la magnitud del distrito es “el factor decisivo” pues entienden que puede llegar a ser incluso más importante que la fórmula electoral en sí<sup>281</sup>. En este sentido advierten: “el grado de proporcionalidad que consigue la representación está fuertemente influenciado por la elección de  $M$  –tanto más que por la elección de la fórmula de distribución. La

---

<sup>277</sup> *Ibid.*, pp. 67-69.

<sup>278</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 147.

<sup>279</sup> Rae, Douglas, op. cit., p. 124

<sup>280</sup> *Ibid.*, pp. 124 y 125.

<sup>281</sup> Para Lijphart, sin embargo, un aumento de la magnitud por sí sola no conlleva necesariamente una menor distorsión pues, ello depende a su vez de la fórmula electoral que se utilice para proveer los escaños. Ver: *Modelos de democracia*, op. cit., p. 147.

fórmula de distribución sí hace una diferencia, pero variar a  $M$  importa más que variar dicha fórmula”<sup>282</sup>. Así, cuando se usa una fórmula de RP mientras más grande sea la magnitud del distrito más proporcional será el sistema. Con una fórmula de mayoría relativa, en cambio, y suponiendo que las sillas en el parlamento permanezcan constantes, ésta relación se invierte, esto es, se maximiza la desproporcionalidad y las ventajas para los grandes partidos. No obstante, cuando se trata de países que eligen al parlamento en una única circunscripción nacional, esto es,  $M=1$ , los efectos de ambas formulas son equivalentes<sup>283</sup>. Así las cosas, la reducción del número efectivo de partidos exige utilizar una magnitud más pequeña mientras que, si se quiere dar representación a más partidos o conseguir una representación proporcional lo más alta posible, la magnitud debe ser más alta.

### 3.2.1.3. Elección del presidente

Para Shugart y Carey el problema con las “leyes” de Duverger es que sus interpretes asumieron implícitamente que en el estudio de los sistemas electorales sólo tienen relevancia las reglas diseñadas para proveer el parlamento y dejaron por fuera otras variables como por ejemplo, el proceso a partir del cual se instituye al ejecutivo. Esto se explica en que la mayoría de estos estudios se han basado en los sistemas parlamentarios, pasando por alto que en los presidenciales, además de las reglas electorales que determinan la conformación del parlamento (y en especial la magnitud del distrito), la fórmula con la que se elige al presidente y su concurrencia o no con la elección del parlamento, tiene efectos importantes sobre el número de partidos y la proporcionalidad de la representación<sup>284</sup>. En el mismo sentido, dice Lijphart, “en las democracias presidenciales, la elección del presidente es por lo menos tan importante como la elección del legislativo, de casi idéntica importancia en los sistemas con un equilibrio entre ejecutivo y legislativo, y de mayor importancia en los sistemas de predominio del ejecutivo”<sup>285</sup>.

Respecto a la fórmula electoral, cuando el presidente se elige de forma directa, esto es, cuando no interviene un colegio electoral, puede escogerse entre una mayoría relativa (en la que gana quien consigue el mayor número de votos) o una mayoría absoluta con posibilidad de una segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta. La primera, tiene el efecto de reducir el número de competidores y distribuir los partidos en dos

---

<sup>282</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*. Yale University Press, New Haven, 1989, p. 124.

<sup>283</sup> *Ibid.*, pp. 112-114.

<sup>284</sup> Shugart Matthew y John M. Carey. *Presidents and assemblies*. op. cit., p. 207.

<sup>285</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., pp. 155.

grandes bloques, en la medida en que los candidatos que no tienen probabilidades razonables de ganar preferirán unirse a candidaturas viables antes de las elecciones. La segunda fórmula, en cambio, desalienta la formación de coaliciones y multiplica las candidaturas produciendo una mayor fragmentación, al menos en la primera vuelta pues, los candidatos competirán de forma separada intentando forzar una segunda vuelta, bien sea para participar en ella con los partidos que consigan anexionar a su candidatura o para fortalecer su posición en la negociación de una posible coalición. La diferencia entonces entre ambas fórmulas es el momento en el que las negociaciones entre los distintos partidos y la formación de coaliciones tienen lugar<sup>286</sup>.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la fórmula para elegir al presidente no es suficiente para explicar los efectos que esta elección produce sobre la configuración del sistema de partidos en la asamblea. Además debe estudiarse la fórmula con la que se conforma el congreso y los ciclos electorales, entendidos como “la fecha de las elecciones de las dos ramas, ejecutiva y legislativa, en relación una con la otra”<sup>287</sup>. En efecto, señalan Shugart y Carey, “el ciclo electoral influencia fuertemente un patrón político de gobierno, significando el grado de controles que se impone sobre el gobierno, la probabilidad de un partido único versus gabinetes de coalición, y la probabilidad de que el gabinete sea políticamente compatible con el presidente”<sup>288</sup>.

En la interacción de ambas elecciones dichos autores han identificado tres posibilidades<sup>289</sup>. En primer lugar, aquellas en las que el presidente se elige por mayoría relativa y la asamblea por RP en múltiples distritos. Cuando ambas elecciones concurren, el sistema favorece la reducción del número de competidores en el parlamento (sin eliminar por completo los partidos minoritarios) y

---

<sup>286</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 208-216. Arturo Valenzuela se refiere a los sistemas multipartidistas latinoamericanos que implantan una fórmula de dos vueltas, como regímenes “doblemente minoritarios”, pues el presidente no sólo es elegido por una escasa mayoría sino que su partido tampoco consigue la mayoría absoluta de los escaños en el congreso. Dice Valenzuela “[d]e los 33 presidentes elegidos en América Latina en la actual fase de redemocratización (que empezó a principios de la década del ochenta), menos de la mitad –14 para ser exactos– obtuvieron mayorías electorales absolutas. Diecinueve presidentes (56 por ciento) fueron elegidos para el cargo con solo una pluralidad del voto; cinco de ellos en efecto arrastraron otros candidatos, solo para ser elegidos presidentes, por el pueblo o el congreso, en una segunda vuelta. En un intento por remediar este problema de presidencias minoritarias, todos los países (excepto Paraguay) que expidieron nuevas constituciones en los años ochenta y principios de los noventa (Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, and Brasil) instauraron el sistema francés de ballottage o segunda vuelta, para las carreras presidenciales. El objetivo era asegurar una mayoría que apoyara al presidente exigiendo una segunda vuelta entre los candidatos que obtienen la porción de votos más alta en la primera vuelta”. Ver: Valenzuela, Arturo. “Latin America: presidentialism in crisis”, op. cit., pp. 7 y 8.

<sup>287</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, p. 208.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 270.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 219.

la distribución de la mayoría de sillas entre los dos partidos más fuertes<sup>290</sup>. Cuando no son concurrentes, en cambio, el sistema de partidos en el congreso se fragmenta y las sillas se distribuyen entre un mayor número de partidos porque estos se animan a competir independientemente de los partidos que se lanzan a la presidencia. Para la presidencia, en cambio, la competencia continuaría girando alrededor de dos partidos<sup>291</sup>. En segundo lugar, cuando el presidente y el congreso se elijen por mayoría relativa, la fragmentación del sistema de partidos se reduce y se configura un sistema bipartidista con ausencia de terceros partidos, siendo este efecto más pronunciado cuando las elecciones son concurrentes<sup>292</sup>. El tercer caso resulta de la elección del presidente por mayoría absoluta a dos vueltas y del congreso por mayoría absoluta (siendo Francia el único) o por RP. En éste último, la diferencia entre concurrencia y no concurrencia es menos relevante y en general, la combinación de ambas fórmulas produce una fragmentación del número de candidatos, tanto para la elección del presidente como del congreso<sup>293</sup>. No obstante, debe tenerse en cuenta que “las elecciones no concurrentes son las que mejor pueden soportar sistemas de partido separados, multipartidistas para el congreso y bipartidistas para el presidente”<sup>294</sup>.

Cuando las elecciones no son concurrentes, Shugart y Carey evalúan nuevamente tres posibilidades de acuerdo al tiempo que transcurre entre las elecciones del presidente y el congreso. En este sentido se refieren a *honeymoon elections*, para designar aquellas que se realizan dentro del primer año de elección del presidente. Estas elecciones tienen el efecto de beneficiar al partido del presidente asignándole más sillas en el parlamento en relación con las pasadas elecciones no presidenciales (a costa del partido del candidato que compitió con el presidente) y favorecer a los terceros partidos que recuperan su fuerza después de ser suprimidos cuando la carrera a la presidencia se debatió entre dos candidatos. Las que se llevan a cabo dentro del año previo a la elección del presidente fueron llamadas *couterhoneymoon elections* y son utilizadas por los partidos para evaluar las tendencias electorales con miras a formar coaliciones antes de las siguientes elecciones a la presidencia, “la dirección de la interacción en este formato es principalmente de la elección de la asamblea a la del presidente,

---

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 219-222.

<sup>292</sup> Carey, Jonh. “Institutional Design and Party System”. En *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, ed., Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997, p. 78.

<sup>293</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 223 y 224.

<sup>294</sup> *Ibid.*, pp. 241 y 242.

más que al contrario”<sup>295</sup>. Finalmente, *midterm elections* son aquellas que no ocurren ni dentro del año que sigue a la elección del presidente ni tampoco dentro del año que la antecede, por tal razón son las que más debilitan el impacto de las elecciones presidenciales sobre la elección de la asamblea. De igual forma, dan menos pie a la formación de posibles coaliciones que se le presentarían al electorado para las elecciones presidenciales. Este tipo de elecciones ha dado lugar entonces a dos situaciones: presidentes que gobiernan con congresos que les son favorables y presidentes que gobiernan con congresos que se les oponen. Finalmente, puede haber sistemas con ciclos mixtos no sincronizados en los que se presenten varios de los tipos enunciados que favorecen a unos presidentes y a otros no<sup>296</sup>.

La elección del presidente carece así de proporcionalidad, tanto por la fórmula electoral con que se elige (mayoría relativa o absoluta a dos vueltas) como por el número de sillas a proveer<sup>297</sup>. En efecto, el grado de distorsión que reproduce un sistema entre los votos y las sillas asignadas es siempre mayor cuando se elige un único cargo pues, uno sólo de los candidatos lo obtiene “todo”. En este sentido afirma Rose, la elección por mayoría relativa de un único miembro para conformar un parlamento o congreso se convierte en el elemento de desproporcionalidad más grande en la medida en que elige de forma simultánea ganadores absolutos en diferentes circunscripciones<sup>298</sup>. La elección del presidente podría representar una mayoría, en el mejor de los casos, cuando se utiliza la figura de la segunda vuelta para garantizar una mayoría absoluta.

#### **3.2.1.4. Otros aspectos del sistema electoral**

En la distorsión de la opinión también juegan un papel importante los umbrales electorales y el tamaño del órgano a elegir pues, la determinación de ambos factores puede resultar en la exclusión de algunos partidos de la competencia electoral y por tanto, de un sector de la opinión. Precisamente el fin de los umbrales consiste en poner barreras a los pequeños o incluso medianos partidos para que salgan elegidos, exigiéndoles unos mínimos de representación preestablecidos que suponen la consecución de un número determinado de escaños en

---

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>296</sup> *Ibid.*, pp. 242-252 y 263-269.

<sup>297</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 155. De una evaluación de seis países, Lijphart encuentra que “la desproporcionalidad en las elecciones presidenciales es mayor que en las elecciones legislativas: por término medio, entre el 38% y el 50% en los seis países”. Esta conclusión se basa en el estudio de la proporcionalidad en las elecciones legislativas y presidenciales de seis sistemas presidenciales: Israel, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Estados Unidos y Francia entre los años 1945 y 1996, *Ibidem*.

<sup>298</sup> Rose, Richard. “Electoral System: A Question of Degree or of Principle?”. En *Choosing an electoral system: Issues and Alternatives*, ed., Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, 1984, pp. 74.

circunscripciones locales o de un porcentaje de la totalidad de los votos a nivel nacional. Para Lijphart, “[l]as magnitudes del distrito y los umbrales electorales pueden contemplarse como las dos caras de una misma moneda: el tope *explícito* impuesto contra los pequeños partidos por un umbral tiene exactamente la misma función que el tope *implícito* impuesto por la magnitud del distrito”<sup>299</sup>. Respecto al tamaño del órgano a elegir, advierte Lijphart, es importante por dos razones. Primero, a medida que aumenta el número de sillas a proveer se incrementan las posibilidades de una asignación proporcional. Segundo “el modelo general muestra que los países muy poblados poseen legislativos amplios, que los países con pequeñas poblaciones poseen legislativos más reducidos, y que el tamaño de los legislativos tiende a ser, *grosso modo*, la raíz cúbica de la población”<sup>300</sup>.

Vale la pena tener en cuenta la advertencia de Dieter Nohlen en el sentido de que si bien los académicos y los políticos se refieren a los sistemas electorales como si existiera una gran variedad de opciones entre las cuales un parlamento puede escoger libremente, tal libertad no existe. Así lo confirmaría su estudio de las reformas implementadas por dieciocho países europeos que pone en evidencia la estabilidad de los sistemas electorales<sup>301</sup>. En efecto, a partir de la implantación del principio de representación en el primer cuarto del siglo XX, las reformas básicas que sufrieron los sistemas electorales se habrían llevado a cabo durante esos primeros años, permaneciendo casi inalterados a partir de entonces. Algunos de estos cambios estuvieron motivados por el afán de conseguir una mayor proporcionalidad o de reducirla y ambos efectos se consiguieron con la reforma de la magnitud de los distritos, de las fórmulas electorales, los umbrales etc. Tal estabilidad, se explica, según el autor, en que la construcción de estos sistemas no fue artificial ni impuesta sino que obedeció a procesos históricos en los que sus reglas han ido evolucionando. Los casos excepcionales en los que se hicieron profundas reformas responden a rupturas históricas y políticas extraordinarias. Así las cosas, a pesar de que existe algún espacio para implementar cambios en el sistema electoral, la evidencia histórica demuestra, contrario a la creencia popular de los analistas, que este espacio es muy limitado y que la supuesta libertad para escoger un sistema electoral, no es tal<sup>302</sup>.

En todo caso, no debe preocuparnos en demasía la dificultad que supone reformar el sistema electoral pues, como bien advierten Taagepera y Shugart, uno de los objetivos más importantes

---

<sup>299</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, p. 150.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>301</sup> Nohlen, Dieter. “Changes and Choices in Electoral Systems”. En *Choosing an electoral system: Issues and Alternatives*, ed. Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, 1984, pp. 217-224

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 218.

de las elecciones –crear una institución estable que permita expresar diversos puntos de vista– puede satisfacerse incluso con un sistema electoral imperfecto. De hecho, afirman, un sistema electoral imperfecto pero arraigado en una sociedad puede cumplir mejor su función que uno nuevo que sea más ventajoso pero desconocido por la sociedad pues, las fuerzas políticas que en un principio están en desventaja, con el tiempo han aprendido a diseñar estrategias que permiten minimizarla. De esta forma, dicen, “la familiaridad cultiva estabilidad. En contraste, la introducción de un sistema electoral nuevo inevitablemente supone una reducción temporal de la estabilidad. Partidos, candidatos y electores tienen que aprender nuevas estrategias mientras pasan por un período que aumenta la sorpresa, la decepción y la frustración”<sup>303</sup>. No quiere decir esto, advierten, que las reformas a las leyes electorales no convengan en ningún caso pues, éstas son deseables cuando producen graves distorsiones en la opinión pública o cuando son de una complejidad tal que los electores se confunden. La complejidad puede crear desigualdades por sí sola, aun cuando tenga por objeto aumentar la ecuanimidad del sistema electoral, ya que menos personas podrían entenderlo para aprovechar sus ventajas<sup>304</sup>. Pese a que los cambios drásticos puedan agravar las crisis –las ventajas que traería la simplicidad quedarían contrarrestadas por las desventajas de la poca familiaridad– los cambios marginales, siempre que no agreguen correctivos más complejos, podrían cumplir con la doble función de simplificar y conservar un sistema electoral arraigado<sup>305</sup>.

### **3.2.2. Representación basada en intereses locales o nacionales**

Las reglas electorales suelen estudiarse desde el punto de vista de la asignación de las sillas parlamentarias a los partidos políticos. Sin embargo, se ha pasado por alto que éstas también se refieren al mecanismo que se utiliza para distribuir las sillas al interior del partido y por tanto, al grado en que los candidatos individuales se benefician de cultivar su reputación personal en lugar de la lealtad a la colectividad por la que se presentan<sup>306</sup>. Si bien es cierto que algunos principios ya habían sido esbozados, fueron Carey y Shugart quienes propusieron un método sistemático (aunque no testado empíricamente), que permitiera identificar en qué medida un sistema electoral incentiva a legisladores y candidatos a desarrollar su reputación individual para avanzar en su carrera política, esto es, el grado en que sus posibilidades de ser elegidos aumentan por el hecho de ser personalmente conocidos y queridos por los electores y no, por la

---

<sup>303</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes*, op. cit., p. 218.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>305</sup> *Ibid.*, pp. 235.

<sup>306</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”. *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, 1994, pp. 417 y 439.



información que la etiqueta del partido que los respalda les transmita a éstos en un determinado distrito. Este método, que parte de la premisa de que los políticos actúan motivados por su deseo de ser reelegidos y que por ello están sujetos a una tensión permanente entre sus intereses individuales y los intereses del partido al que pertenecen, evalúa las reglas electorales atendiendo a cuatro variables: el control de la lista, la forma en que se cuentan y reparten los votos entre los candidatos, el número y tipo de votos y la magnitud del distrito<sup>307</sup>. Las tres primeras son calificadas en un rango de 0 a 2 según sea la intensidad del incentivo que el sistema le otorga al candidato para cultivar su reputación personal. Los valores obtenidos en cada variable se suman y a partir de este resultado, el sistema electoral es ubicado en una lista cuyo orden ascendente permite resaltar las similitudes que tiene con otros sistemas electorales e identificar el grado en que cada uno premia dicha conducta.

La primera variable, el control de la lista, mide el control que ejercen los líderes del partido sobre el acceso a la colectividad y la posición que ocupa cada candidato en las listas electorales. Si el líder controla quien puede ser candidato, la desviación de un miembro de la línea establecida por el partido podría suponerle la pérdida del aval en las siguientes elecciones. De igual forma, el control sobre el orden de la lista le permite al líder castigar o premiar a los miembros de acuerdo a su desempeño durante la legislatura. Mientras más fuerte sea este control, más se beneficia un candidato del respaldo del partido y no de la adhesión de los electores a sus calidades individuales. En esta medida, un candidato tendría menos incentivos para cultivar su propia reputación y la variable recibiría una puntuación de cero (0). A medida que este control disminuye y los electores tienen la posibilidad de alterar el orden de la lista establecido por los líderes e influir sobre la elección de los candidatos, los incentivos para cultivar su reputación aumenta y con ella la puntuación de la variable a uno (1). Por el contrario, cuando el partido no tiene ningún control sobre el acceso al partido y tampoco sobre la lista, los incentivos para cultivar su reputación personal se maximizan y la variable recibe la puntuación más alta (2). En síntesis, las listas cerradas le dan un gran control a los líderes sobre sus candidatos. Por el contrario, las listas abiertas incentivan el individualismo en las campañas y debilitan la lealtad del candidato a las directivas del partido porque su victoria no es asegurada por éste.

---

<sup>307</sup> *Ibid.*, pp. 420-422. La magnitud del distrito, señalan los autores, es estudiada por separado porque al no poder ser descrita en intervalos pequeños (iría desde 1 al total de sillas a proveer en el parlamento), habría que hacer cortes arbitrarios que supondrían una pérdida de información. Además, es la única variable que no tiene efectos directos sobre la reputación personal del candidato sino que éstos dependen a su vez de que haya o no competencia al interior del partido.

La segunda variable indica si los votos que obtiene cada candidato en la elección general: a) se juntan y se cuentan como votos del partido para determinar el número de sillas que le corresponde como un todo; b) se cuentan para los miembros de una de las listas del partido pero no para la totalidad del mismo o c) sólo cuentan para el candidato que directamente ha obtenido los votos. En el primer caso, la suerte del candidato depende de la reputación del partido y por tanto, los incentivos para cultivar su reputación personal se anulan. En el segundo, estos incentivos son medianos, mientras que en el tercero, los candidatos dependen de su habilidad para atraer a los electores por encima de la reputación de su partido pues, un candidato popular obtiene su curul y los votos que consigue por encima de los que necesitaba para obtenerla, se pierden.

La tercera variable, el número y el tipo de votos emitidos, hace referencia a si el elector tiene un único voto para elegir un partido, múltiples votos (para elegir un número determinado de candidatos dentro de la lista de un partido o de distintos partidos) o un voto para un candidato o facción de un partido. En el primer caso, los incentivos son menores y van subiendo en el segundo para alcanzar su máximo valor en el tercero, en donde todos los candidatos compiten contra todos, es decir, tanto fuera del partido como dentro de él<sup>308</sup>. Otras variables que podrían estudiarse para determinar los beneficios que obtiene un candidato de cultivar su reputación, son los fondos que invierten los candidatos individuales en sus campañas, la organización interna de las asambleas, las enmiendas que se hacen a la legislación y la forma en que se hace política y se asigna el presupuesto, entre otras<sup>309</sup>. Respecto a los efectos que tiene la magnitud del distrito sobre la importancia de cultivar la reputación personal, advierten Carey y Shugart, éstos dependen de que haya o no competencia al interior del partido. En este sentido, cuando crece la magnitud del distrito en los sistemas de lista cerrada, la reputación del partido se impone sobre la

---

<sup>308</sup> Este método se inspira en el índice que habían diseñado también Shugart y Carey en 1992 para determinar la fuerza que tienen los partidos políticos y el control de los líderes sobre sus miembros de acuerdo a las reglas electorales y constitucionales. Para explicar aspectos que no queden claros del nuevo método puede ser de utilidad retomar su propuesta original. Para los autores, este índice resulta de sumar la puntuación que se le otorga a cada una de las siguientes variables en un rango que va de 0 a 2, según no se realicen en absoluto o se realicen en grado medio o máximo: 1) El líder del partido determina quien se lanza en nombre del partido; 2) El líder del partido establece el orden de la lista electoral; 3) Los votos que obtiene un candidato ayudan a incrementar el número de votos del partido y por tanto el de las sillas parlamentarias que éste obtiene; 4) Existe competencia interna en el partido además de la competencia interpartidaria; 5) Los umbrales electorales son altos, medios o bajos. Mientras más bajo sea el puntaje obtenido en la evaluación de estas cinco variables, que en todo caso no puede pasar de 10 puntos, más descentralizado estará el partido y por tanto, más controlado por los caciques regionales. Shugart Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 175.

<sup>309</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", op. cit., p. 433 y 434.

de cada candidato, anulando el interés de éstos por cultivar su reputación personal. Por el contrario, en los sistemas en los que los candidatos de un mismo partido compiten por los votos y las sillas, la importancia de diferenciarse del resto de candidatos aumenta a medida que crece la magnitud del distrito<sup>310</sup>.

El comportamiento de los congresistas, sin embargo, no se puede inferir exclusivamente de las leyes electorales. Argelina Figueiredo y Limongi demuestran cómo, en el caso de Brasil, los incentivos que tienen los congresistas en el ámbito electoral para cultivar su reputación personal, son neutralizados al interior del congreso a través de la distribución que se hace de los poderes legislativos<sup>311</sup>. En efecto, la organización del congreso es altamente centralizada, ejerciendo los líderes un fuerte control sobre su partido. La influencia política y la clientela que han conseguido los líderes de sus negociaciones con el ejecutivo les permite castigar a los miembros que no sigan las líneas del partido negándoles los recursos que necesitan para sobrevivir políticamente. De esta de forma, las posibilidades de un congresista medio de influenciar el diseño de las políticas con miras a conseguir sus intereses particulares, son muy reducidas. La relación entonces que se configura entre el presidente y su coalición ya no es la de un ejecutivo débil chantajeado por congresistas oportunistas que buscan nuevas prebendas en cada voto. El ejecutivo, con los recursos que controla, está en una posición muy ventajosa que le permite, una vez ha llegado a un acuerdo con los líderes de los partidos y ha distribuido los beneficios entre los miembros de la coalición, exigir el apoyo para su agenda legislativa en lugar de negociar proyectos individuales. La disciplina de los partidos puede obtenerse así, sin que se trate de partidos ideológicos con fuertes raíces en la sociedad. A pesar de la debilidad de los partidos en la arena electoral, son ellos los actores principales en torno a quienes gira el proceso legislativo. Si el ejecutivo y los líderes de los partidos tienen el acceso a los recursos de clientela que permiten a los congresistas buscar la reelección, retienen el control sobre sus miembros.

Otro factor que incentiva a un candidato a cultivar su reputación personal es el sistema constitucional. En efecto, la elección de presidente y parlamento de forma separada no sólo tiene implicaciones en lo que a la permanencia en el cargo se refiere sino también en la naturaleza de los intereses que representan. Mientras en los sistemas parlamentarios las candidaturas se ven afectadas por los cálculos que los electores hacen sobre las posibilidades que tiene el partido para formar gobierno o participar en una posible coalición, en un sistema presidencial la elección

---

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 430. Sobre este punto ver también: Carey, John. "Institutional Design and Party Systems", *op. cit.*, p. 84.

<sup>311</sup> Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi, *op. cit.*, p. 164-168.

de la asamblea no tiene ninguna relación con la formación del gobierno y por tanto, las candidaturas no tienen que ofrecer un programa basado en políticas nacionales. Si las candidaturas presidenciales entonces ofrecen a los electores distintas opciones para articular la política nacional, las campañas al congreso no necesariamente responden a este tipo de políticas. En muchas ocasiones, se basan en proyectos o clientelas locales, sobre todo cuando las reglas electorales favorecen la competencia al interior del propio partido y las probabilidades de cada candidato de salir elegido dependen más de su habilidad para beneficiar a su electorado que de la actuación colectiva del partido. También los ciclos electorales intervienen en la definición de los intereses que representan los candidatos pues, cuando las elecciones no son concurrentes, las campañas al congreso tienden a centrarse en políticas locales<sup>312</sup>. En el caso de Colombia por ejemplo, especialmente antes de la expedición de la Constitución de 1991, Archer y Chernik identifican una severa distorsión de la representación en el congreso en la medida en que los intereses rurales, tanto por los cambios demográficos como por la abstención de los votantes urbanos, estuvieron sobrerrepresentados<sup>313</sup>. Esto dificultó al presidente, con una base de apoyo de carácter más urbano, la aprobación de su agenda legislativa por parte de un congreso elegido atendiendo a políticas regionales y con partidos fragmentados internamente que respondían a intereses regionales y personalistas.

Este localismo de los miembros del congreso es explicado por Shugart y Carey en el afán de los políticos de conservar y aumentar su capital político y por tanto, en atender a los intereses de su electorado en las regiones y darles los beneficios que les facilite conseguirlo. Estos arreglos, señalan, les permite librarse de su compromiso directo con la política nacional que podría perjudicar sus resultados electorales, descargando su responsabilidad en un órgano central que responde ante el electorado. No obstante, las posibilidades que tienen los congresistas de atender a los intereses de sus regiones no son ilimitadas. El fortalecimiento de la figura del presidente que resulta de una dinámica como ésta, supone la imposición de controles por parte del ejecutivo que impiden la ruptura del sistema. Mediante el veto por ejemplo, el presidente puede imponer límites a los gastos que los congresistas quieran hacer para favorecer a sus regiones. El congreso, continúan los autores, tiene un facultad que se restringe y que depende de las negociaciones que haga con el presidente. A su vez, el presidente tiene límites en el ejercicio de dicho control ya que, para conservar la mayoría que le permite ejercer su poder de

---

<sup>312</sup> Shugart Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 171.

<sup>313</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, 1989, p. 47.

manera eficaz, debe asegurarse que quienes lo apoyan resulten nuevamente elegidos, lo cual le exige asignar a los congresistas recursos del presupuesto que les asegure el apoyo de sus electores. El resultado así, es una dependencia mutua del congreso y el presidente<sup>314</sup>.

Ahora bien, la importancia de identificar si la representación se basa en intereses nacionales o locales radica en que “los regímenes que maximizan la articulación del particularismo local en las elecciones al congreso tienden a estar asociados con presidencias muy poderosas”<sup>315</sup>. La explicación a este hecho puede deberse a la creencia de que el congreso debe otorgarle amplios poderes legislativos al presidente para darle eficiencia y continuidad a la política<sup>316</sup>. Por el contrario, cuando no se permite la competencia interna del partido y los candidatos no basan su apoyo electoral en clientelas sino en políticas nacionales, se estimula la nacionalización de la política y el partido ya no tendrá necesidad de delegar su poder legislativo y sobre el presupuesto en el presidente pues, “manteniendo a una asamblea más poderosa que el presidente, el partido (o partidos) pueden asegurar su viabilidad constante como cuerpo diseñador de políticas en lugar de arriesgarse a ser marginalizado por un presidente poderoso”<sup>317</sup>.

Para entender cómo conciben su rol los legisladores latinoamericanos, Patricia Marengui y Mercedes García llevan a cabo un estudio a partir de las percepciones y opiniones que éstos expresan en el plano teórico de las dos dimensiones de la representación: los intereses que representan (el *focus*) y la forma en que entienden que deben comportarse (el estilo), esto es, si consideran que deben seguir instrucciones (del partido o de sus electores) o sus propios juicios<sup>318</sup>. Los legisladores de la región, concluyen las autoras, tienen una fuerte tendencia a entender que representan intereses particulares a pesar de que según la Constitución tienen un mandato nacional. Cuando se habla de intereses particulares, la mayor parte se refiere a los intereses de los electores de los distritos o circunscripciones que los eligieron, en lugar de los intereses de su partido. Asimismo, la mayoría de ellos concibe la representación como un mandato y en esta medida, entienden su papel como el de delegados que reciben instrucciones

---

<sup>314</sup> Shugart, Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 187-190.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>318</sup> Marengui, Patricia y Mercedes García Montero. “El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos”. En *Políticos y política en América Latina*, Fundación Carolina, 2006, pp. 29-81.

y no como representantes de la nación que deben defender el interés general sin ataduras a los intereses de sus distritos.<sup>319</sup>.

### 3.2.3. Fragmentación del sistema de partidos

Los sistemas de partido suelen clasificarse por el número de partidos en sistemas unipartidistas, bipartidistas<sup>320</sup> y multipartidistas. A esta clasificación tradicional Sartori introduce dos elementos nuevos. Primero, divide los sistemas unipartidistas en tres categorías: sistemas de partido único, de partido hegemónico y de partido predominante. Segundo, separa en la categoría de multipartidismo dos casos radicalmente opuestos que tradicionalmente se han confundido: pluralismo limitado y pluralismo extremo. Para diferenciarlos, Sartori establece una frontera “*en torno a cinco (o seis)*”<sup>321</sup>. Un sistema entonces con menos de cinco o seis partidos importantes es tenido como pluralismo limitado y pasando de éstos, como extremo. Al número de partidos, como veremos en seguida, Sartori añade una variable ideológica que ayudará a precisar entre pluralismo segmentado y polarizado. Finalmente, deja una última categoría que denomina “de atomización” para identificar un punto, pasado el cual, el número de partidos ya no tiene ninguna importancia<sup>322</sup>.

Además de ser un elemento clave para llevar a cabo una primera identificación de la naturaleza del sistema de partidos, el número determina la conformación del gobierno en los sistemas parlamentarios y, en los presidenciales, el respaldo que va a tener el presidente en la aprobación de su agenda legislativa. Asimismo, tiene una gran repercusión sobre la creación y el funcionamiento de las coaliciones que permite prever cuál será la estabilidad del gobierno. Dice Sartori: “si los partidos son dos, raras veces resultará rentable una política inmoderada, y parece que la competencia centrífuga es suicida para el sistema; si los partidos van de tres a cinco, es

---

<sup>319</sup> *Ibid.*, pp. 73-77.

<sup>320</sup> Para Sartori los sistema bipartidistas se caracterizan porque: “(1) a lo largo del tiempo dos partidos de forma recurrente y en gran medida sobrepasan a todos los demás, de forma tal que (2) cada uno de ellos está en una posición de competir por la mayoría absoluta de las sillas y puede esperar razonablemente alternarse en el poder; y (3) cada uno de ellos gobierna, cuando está en el gobierno, sólo”. Como los casos de Australia y Canadá quedan excluidos de esta definición, Sartori advierte que los últimos dos requisitos deben relajarse. De esta forma, para que Canadá quede incluido la condición es que el ganador que no obtuvo mayoría, opte por un gobierno minoritario en lugar de formar una coalición. Mientras que para incluir a Australia, una coalición de dos partidos que se forme para sostener al gobierno, debe contarse como un solo partido. Ver: Sartori, Giovanni. “The Influence of Electoral Systems” *op. cit.*, p. 57.

<sup>321</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Traducción de Fernando Santos Fontela, Alianza Editorial, Madrid, 2009, pp. 172 y 173.

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 166.

probable que sigamos encontrando una configuración bipolar conducente a una competencia centrípeta, mientras que la forma misma en que interactúan cinco o más partidos ayuda mucho a explicar una pauta centrífuga de competencia”<sup>323</sup>. Pero, tal vez la función más importante del número de partidos sea la de indicar “la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado”<sup>324</sup>. Si bien Rae advierte que el número de partidos no determina el grado de fraccionalización de un sistema político, veremos que puede servir para calcular que tan dividida está la opinión.

Sin embargo, no todos los partidos cuentan a la hora de determinar la naturaleza del sistema. En todo sistema político, advierte Sartori, encontramos una serie de partidos que son irrelevantes y que aparecen y desaparecen sin ser siquiera notados<sup>325</sup> ¿Cómo deben contarse entonces los partidos? <sup>326</sup> Para determinar qué partidos son relevantes puede recurrirse tanto a criterios cuantitativos como cualitativos. Dentro de los primeros, Rae propone una fórmula matemática, esto es, un *índice de fraccionalización* (Fe) con el que intenta medir la posición que ocupa cada partido dentro del sistema. En la dimensión electoral, este índice nos dice cómo se reparte la fuerza competitiva, esto es, si los votos se concentran en un partido o se dispersan entre varios. A su vez, en la dimensión parlamentaria, nos revela si la autoridad parlamentaria se concentra en un partido o se divide entre muchos<sup>327</sup>. Uno de los puntos más interesantes de este índice es que permite determinar, a partir de la comparación de los resultados obtenidos en ambas dimensiones, en qué medida un sistema electoral defraccionaliza o condensa la fuerza competitiva al momento de convertir los votos en sillas.

Ahora bien, la fórmula de Rae se construye a partir de una probabilidad estadística: la de que cualquier par de votantes escogidos al azar elegirían partidos diferentes en cualquier elección.

---

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>325</sup> Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, op.cit., p. 33.

<sup>326</sup> Partiendo también del número de partidos, resulta de interés la distinción que plantea Jean Blondel en su estudio de las democracias occidentales entre: sistemas de dos partidos, de “dos partidos y medio”, multipartidistas con partido dominante y multipartidistas “genuinos” o sin partido dominante. En el primer caso, más del 90% de los votos van a los dos grandes partidos y por tanto, el 90% o más de las sillas se distribuye entre ellos. En el segundo, dos grandes partidos reciben entre el 75 y 80% de los votos, de manera que no se trata de un auténtico sistema de tres partidos en el que todos tienen un tamaño similar sino de dos grandes partidos y un tercero más pequeño. En el tercero, existen más de tres partidos significativos pero uno de ellos es dominante puesto que consigue entre el 40 y menos del 50% de los votos y, finalmente, en el cuarto existen más de tres o cuatro partidos que juegan un papel significativo en el proceso político y que están igualmente ubicados en el sistema para formar coaliciones. Ver: Blondel, Jean. “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”. En *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2, 1968, pp. 183-186.

<sup>327</sup> Douglas, Rae, op.cit., pp. 53-62.

Este índice es en realidad, advierte el autor, un indicador de la frecuencia con la cual un par de votantes estaría en desacuerdo si todo el electorado interactuara de manera aleatoria. El resultado que arroja esta fórmula nos dice en qué grado está fraccionalizado el sistema político y, un sistema está altamente fraccionalizado cuando los votos se reparten, casi por partes iguales, entre muchos partidos, de manera que ninguno de ellos consigue aventajar considerablemente a los demás. La fraccionalización entonces se mide en un rango que va de cero a uno, significando el primer valor una fraccionalización nula y el segundo una de carácter extremo. En un sistema de partido único, por ejemplo, dos electores no podrían escoger partidos distintos, por tanto el índice de fraccionalización sería igual a cero. En un sistema perfecto de dos partidos, habría un cincuenta por ciento de probabilidades de que dos electores escogieran partidos diferentes. De acuerdo a esta probabilidad el sistema tendría una forma intermedia de fraccionalización con un índice igual a 0.5. En un caso de fraccionalización extrema, en el que dos electores necesariamente escogieran partidos diferentes, el índice se aproxima a la unidad.

El proceso de defraccionalización, por su parte, está constituido por distintos patrones. Dice Rae: “el patrón de defraccionalización es complejo. Implica por lo menos cinco subpatrones relacionados: (1) la ventaja de los grandes partidos sobre los pequeños en la división de las sillas parlamentarias; (2) el premio de un <extra> en las sillas para el partido más fuerte; (3) la exclusión de los pequeños partidos de la arena legislativa; (4) la defraccionalización general del sistema de partidos en el parlamento; y (5) la creación frecuente de <mayorías fabricadas> en el sistema de partidos en el parlamento”<sup>328</sup>. Pero este *índice de fraccionalización* encuentra oposición en autores como Sartori. Las matemáticas, advierte el autor, tienen un límite que sólo se puede sobrepasar si se combinan con las vías nominales pues, “[l]as palabras *solas* son mejores que los números solos. Las palabras *con* números son mejores que las palabras solas. Y los números tienen sentido, o un sentido mucho mayor, *dentro de* la teoría verbal”<sup>329</sup>. En efecto, afirma Sartori, el índice propuesto por Rae tiene dos fallos, uno de carácter técnico y otro, sustantivo. El primero es que “la medida sobre valora mucho en realidad a los partidos mayores y compresiona con demasiada rapidez a los más pequeños, como es evidente, dado que los porcentajes de los partidos van al cuadrado”<sup>330</sup>. El defecto sustantivo, por su parte, es todavía más delicado y es que no es sensible ni al <valor de posición> de los partidos ni tampoco a la

---

<sup>328</sup> *Ibíd.*, p. 142.

<sup>329</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, op. cit., p. 378.

<sup>330</sup> *Ibíd.*, p. 365.



dimensión ideológica que permite distinguir entre multipartidismo *segmentado* y multipartidismo *polarizado*<sup>331</sup>.

Teniendo en cuenta que, en general, “la vía nominal brinda –pese a todos sus límites– mucho más rendimiento teórico y predictivo que las vías cuantitativa y matemática”<sup>332</sup>, Sartori propone agregar al criterio numérico, dos reglas cualitativas que permiten contabilizar partidos que los métodos matemáticos excluyen y que son sensibles a otros aspectos que éstos no permiten identificar. Dichos aspectos se refieren al valor de la posición que ocupan los partidos y la distancia ideológica entre ellos, variable ésta última que pone en evidencia el grado de polarización que experimenta un sistema político<sup>333</sup>. Así, la fragmentación del sistema, es decir, el aumento en el número de partidos, no implica necesariamente su polarización, razón por la cual el criterio numérico no permite detectar cuando la fragmentación obedece a una segmentación o a una polarización. Debe recurrirse entonces a un segundo criterio de carácter ideológico del que surge una “clasificación modificada”<sup>334</sup>. Según ésta, cuando un sistema de partidos está fragmentado y aparecen “partidos antisistema y oposiciones bilaterales”, el sistema se polariza, pasando a recibir el nombre de multipartidismo *polarizado*. No obstante, si los partidos aumentan pero “aceptan la legitimidad del sistema político y actúan conforme a sus reglas”, el pluralismo sería *segmentado*, esto quiere decir “que la fragmentación guarda relación con una configuración multidimensional: una sociedad *segmentada*, poliétnica y/o multiconfesional”<sup>335</sup>. Estas dos formas de multipartidismo que surgen a partir de la aplicación de una variable ideológica, dice Sartori, sustituyen, en la clasificación numérica, al pluralismo extremo, el primero y, al limitado, el segundo.

Para contar el número de partidos Sartori utiliza, un criterio numérico que incluye aquellos que han conseguido escaños en la asamblea pues, “[l]a fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral”<sup>336</sup>. Luego, añade otras dos reglas que no tienen en consideración el tamaño de los partidos. La primera de ellas se aplica a los partidos que son ideológicamente compatibles con el partido de gobierno y señala que, un partido minoritario es relevante si ha estado, en algún momento, en posición de determinar al menos una de las coaliciones viables para formar gobierno. La segunda, en cambio, se aplica a los partidos de oposición y establece que un

---

<sup>331</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., p. 34 y 35. Ver del mismo autor: *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, op. cit., p. 373.

<sup>332</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, op. cit., p. 375.

<sup>333</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., pp. 35 y 36.

<sup>334</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, op. cit., pp. 167 y 168.

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 161.

partido es relevante cuando “afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la *dirección* de la competencia –al determinar un peso de la competencia centrípeta a la centrífuga, sea hacia la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones– de los partidos orientados hacia el gobierno”<sup>337</sup>. En resumen, continúa el autor “podemos dejar de contar a los partidos que no tienen: i) posibilidades de coalición ni ii) posibilidades de chantaje”<sup>338</sup>.

Estas reglas, advierte Sartori, son aplicadas a los sistemas parlamentarios por cuanto es en éstos, en donde el gobierno es resultado de la mayoría parlamentaria y está condicionado por el número de partidos que la conforman. En los sistemas presidenciales, estas reglas deben ser reformuladas de manera que un partido es tenido como relevante cuando hace alguna diferencia en ayudar u obstruir la elección del presidente y es clave para que éste consiga el apoyo mayoritario del congreso<sup>339</sup>. Debe tenerse en cuenta además, para contar los partidos, la forma en que éstos se organizan al interior del congreso pues, “[c]oaliciones sólidas y homogéneas pueden dar a un régimen multipartidista una fisonomía parecida al *two parties system* y hacer la oposición más coherente, más moderada y más clara. A la inversa, un dualismo compuesto por partidos indisciplinados, descentralizados y débilmente organizados, conoce un mecanismo de oposición a menudo más cercano al esquema multipartidista que al bipartidismo”<sup>340</sup>.

Pero, si bien estas reglas funcionan para la mayoría de países, con gran acierto Lijphart advirtió dos situaciones para las cuales la aplicación de estos criterios resulta insuficiente, esto es, para contar “partidos que están tan estrechamente aliados que parecen más bien un partido que dos y, a la inversa, partidos que están tan divididos que se asemejan más a dos o más partidos que a uno solo”<sup>341</sup>. Para resolver la primera situación, Lijphart propone verificar si los partidos cumplen con cuatro condiciones: 1) no compiten en las elecciones; 2) forman un grupo parlamentario único; 3) están juntos en el gabinete o en la oposición y 4) la colaboración es de larga duración. En caso de cumplir con todas ellas, los dos partidos deberían contarse como uno solo. Sin embargo, el mismo Lijphart encuentra la utilización de este criterio problemática pues, no consigue dar una respuesta inequívoca a todos los casos. En su lugar propone, no contarlos de forma arbitraria como dos partidos o como uno sólo sino partir la diferencia, “[e]sto significa que

---

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 159..

<sup>339</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., p. 34.

<sup>340</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., p. 444.

<sup>341</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 77.

cada par de partidos aliados se contaría como un partido y medio<sup>342</sup>. Respecto a la segunda situación –dentro de la cual Lijphart incluye expresamente a los partidos Liberal y Conservador colombianos– propone la misma solución que en el caso anterior, es decir, contar a los partidos divididos como si se tratara de un partido y medio. Aunque, como reconoce el mismo autor, esta solución puede ser más controvertida, se justifica en la medida en que el estudio del multipartidismo como un indicador de la fragmentación o concentración del poder exige tener en cuenta a su vez la fragmentación interna de los partidos<sup>343</sup>.

En lo que se refiere a la clasificación de los sistemas de partido latinoamericanos, Mainwaring y Scully diseñan un criterio alternativo al propuesto por Sartori (número de partidos y distancia ideológica) que se basa en el grado de institucionalización del sistema de partidos. Este grado de institucionalización se mide, según los autores, atendiendo a cuatro elementos: 1) la estabilidad de las reglas de competencia entre partidos; 2) la existencia de partidos que desarrollen, de alguna forma, raíces estables en la sociedad que permitan estructurar sus preferencias políticas a través del tiempo; 3) la aceptación de los partidos y de las elecciones como las instituciones legítimas que determinan quien gobierna y 4) la autonomía del partido respecto de los intereses de sus líderes y su organización a través de reglas razonables y estables<sup>344</sup>. La importancia de la institucionalización del sistema de partidos, advierten, radica en que mientras más institucionalizado esté, más peso tendrán los partidos para estructurar el proceso político, haciendo más predecible la política y dificultando que sean las élites económicas quienes determinen el diseño de las políticas<sup>345</sup>.

### **3.2.4. Polarización del sistema de partidos**

La quiebra de la democracia se ha asociado, en la tesis de Linz y sus seguidores, con la forma de gobierno que ésta adopta, concretamente con el presidencialismo. Otros autores la atribuyen a la fragmentación del sistema político. No obstante, la fragmentación por sí sola, advierte Sartori, no afecta el funcionamiento de una democracia pues, si bien la existencia de múltiples partidos puede exigir la formación de gobiernos de coalición, el funcionamiento de estas coaliciones no tiene porque fracasar necesariamente. De hecho, su estabilidad depende de la cercanía o distancia ideológica de los partidos que la conforman, es decir, del grado de polarización existente en ella. Cuando el grado de polarización es reducido, afirma Sartori, “una

---

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 80 y 81.

<sup>344</sup> Mainwaring Scott y Timothy R. Scully. “Introduction: Party Systems in Latin America”, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 22.

democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado, su estructura social sea segmentada y su cultura política sea heterogénea”<sup>346</sup>.

La fragmentación y polarización del sistema de partidos son entonces para Sartori, como se vio en el apartado anterior, dos variables independientes y por tanto, una alta fragmentación no supone en todos los casos una gran polarización. A partir de la reunión de una serie de datos atinentes a ambos aspectos, Sartori plantea una tesis mucho más factible que la de Linz y advierte en la polarización el factor que amenaza la estabilidad de una democracia<sup>347</sup>. La polarización para el autor, se puede determinar de distintas formas: “como la distancia o proximidad percibida por las élites políticas en general, miembros del parlamento, en términos de cuán cercanos o alejados se sienten los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos”<sup>348</sup>.

Si la polarización y no el número de partidos es el “factor decisivo” ¿cómo medimos el grado en que está polarizado un sistema político? En toda sociedad se evidencia una variedad de dimensiones en conflicto, tensiones que recaen sobre distintos temas que los partidos políticos canalizan y expresan. Los partidos compiten no en una sino en múltiples dimensiones conflictivas, entre las que Lijphart identifica siete grupos: la dimensión socioeconómica, religiosa, étnico-cultural, urbano-rural, de apoyo al régimen, de la política exterior y materialista y posmaterialista<sup>349</sup>. Estas dimensiones, sin embargo, no están presentes de manera simultánea en todos los regímenes políticos. En un país pueden ser importantes algunos temas que en otro país no se discuten o no son objeto de conflicto.

Para determinar el grado de polarización de un sistema, Sartori propone escoger una única dimensión: aquella que reuniendo las diferencias más importantes entre los simpatizantes de varios partidos e incluso de un mismo partido, permita hacer una comparación general entre todos ellos<sup>350</sup>. Esta dimensión es el “continuum izquierda-derecha”, en el que cada simpatizante se autositúa utilizando una escala de diez puntos. La autosituación en esta escala permite identificar algunas actitudes y la posición del simpatizante respecto a una gran variedad de temas políticos concretos, tales como, la igualdad, la justicia y el cambio social, la reducción de

---

<sup>346</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, op. cit., 452.

<sup>347</sup> *Ibid.*, pp. 417-419.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 432.

<sup>349</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, op. cit., pp. 84-92.

<sup>350</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, op. cit., pp. 427, 445 y 451.

las diferencias económicas, la importancia de la religión, la simpatía hacia los sindicatos, el clero, la policía, los movimientos feministas, las protestas estudiantiles, las potencias mundiales etc.<sup>351</sup>. Conviene aclarar que para Sartori la polarización que tiene trascendencia es aquella que se manifiesta en el campo de la competencia entre partidos, pues, “[s]i una democracia está polarizada o semipolarizada a lo largo de otras dimensiones (y específicamente respecto a las dimensiones de identificación), puede aún funcionar como una democracia eficiente y estable”<sup>352</sup>.

### 3.2.5. Disciplina de los partidos

A partir de los elementos que se han recogido en los apartados anteriores puede afirmarse, como lo hizo Duverger, que el grado en que se realiza el principio de separación de poderes en un régimen político está condicionado, más que por su forma de gobierno, por las reglas electorales y el sistema de partidos<sup>353</sup>. En los regímenes presidenciales por ejemplo, la separación de poderes depende de la composición del parlamento. Cuando las dos cámaras responden a la misma mayoría que eligió al presidente, señala el autor, el elemento que lo distingue de los sistemas parlamentarios tiende a desaparecer pues, sin un contrapeso a las decisiones del ejecutivo la separación de los poderes se difumina casi por completo. Por el contrario, cuando obedecen a partidos diferentes, la división de los poderes se acentúa y la distinción entre parlamentarismo y presidencialismo cobra importancia.

Pero, la equivalencia de las mayorías no es suficiente para dar por hecho la concentración del poder, también la organización interna del partido (o de los partidos cuando se trata de una coalición), ejerce una enorme influencia sobre la contundencia de las decisiones que toma esa mayoría. Si la presidencia y la mayoría de ambas cámaras responden a un partido disciplinado, la autoridad gubernamental se fortalece y la separación de poderes se anula casi por completo. Una rígida disciplina de partido puede llegar entonces a impedir los controles que el congreso debe ejercer sobre el ejecutivo y a desestabilizar el sistema de frenos y contrapesos. Si en cambio, el partido del presidente es indisciplinado y heterogéneo, la posición del presidente se debilita y se desconcentra el poder. Cuando el ejecutivo y el parlamento obedecen a mayorías diferentes, la disciplina del partido que controla el parlamento fortalece a la oposición y puede agravar los conflictos con el gobierno hasta el punto de producir un bloqueo del sistema<sup>354</sup>. Su indisciplinación, por el contrario, hace menos conflictiva la separación de poderes y atenúa las

---

<sup>351</sup> *Ibíd.*, pp. 419 y 422.

<sup>352</sup> *Ibíd.*, p. 452.

<sup>353</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 418-422.

<sup>354</sup> Carey, John M. “Institutional Design and Party Systems”, op. cit., p. 69.

posibilidades de crisis porque, no estando atados por una férrea disciplina, algunos de ellos podrían unirse al partido del presidente para la votación de ciertas leyes<sup>355</sup>. En este sentido, y como se advirtió al inicio del capítulo, las probabilidades que tiene un presidente de impulsar su programa dependen, no tanto de los poderes formales que la constitución le asigne como del respaldo que logre conseguir en el congreso<sup>356</sup>.

Esto no quiere decir que en un sistema presidencial los partidos políticos tengan que ser altamente disciplinados sino que un alto grado de indisciplina puede dificultar la formación de relaciones estables entre el gobierno y el parlamento<sup>357</sup>. En efecto, la indisciplina de los partidos favorece el clientelismo y el patronazgo y lleva al presidente a recurrir a negociaciones individuales con cada congresista para la votación de cada proyecto de ley. Por el contrario, con partidos disciplinados, el presidente no tiene que formar nuevas coaliciones para obtener la aprobación de cada ley y puede negociar con los líderes de cada partido reduciendo el número de actores implicados en la negociación. Dicen Mainwaring y Shugart: “con partidos menos disciplinados, las diferencias político-ideológicas entre los partidos puede ser más opaca, dificultado el proceso de rendición de cuentas. Desde luego para un partido es mejor estar lo suficientemente cohesionado como para que los votantes puedan tener la expectativa de que el presidente y los miembros del parlamento que comparten una misma etiqueta de partido, tendrán una serie de intereses políticos sobre los cuales estarán generalmente de acuerdo”<sup>358</sup>.

Ahora bien, la medida en que un partido político logra disciplinar a sus miembros y obtener de ellos un voto en bloque en el parlamento, está condicionada por la forma en que éstos se convierten en candidatos y son elegidos. A este punto se hizo referencia en numerales anteriores en donde se advertía que la influencia que obtienen los líderes del partido sobre la conducta de sus miembros depende del control que tienen sobre la selección de los candidatos y la asignación de su lugar dentro de la lista, así como del establecimiento de un mecanismo para compartir los votos entre los candidatos del partido<sup>359</sup>. A estos tres elementos puede agregarse que exista una competencia interna simultánea a la competencia interpartidista y se impongan barreras para formar nuevos partidos o nuevas listas dentro del partido<sup>360</sup>.

---

<sup>355</sup> Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 425 y 433.

<sup>356</sup> Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, op. cit., p. 395.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 419.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 420.

<sup>359</sup> *Ibid.*, pp. 421 y 422.

<sup>360</sup> Shugart Matthew y John M. Carey. *Presidents and Assemblies*, op. cit., p. 175.

### 3.2.6. Formación de coaliciones<sup>361</sup>

La forma en que se construyen las coaliciones en los sistemas presidenciales y en los parlamentarios difieren en aspectos importantes. Cheibub, Przeworski y Saiegh llaman la atención sobre cuatro de ellos<sup>362</sup>. En primer lugar, señalan, en los sistemas parlamentarios el primer ministro depende de la confianza de una mayoría en el parlamento de manera que puede cambiarse en cualquier momento sin necesidad de llamar a elecciones. En los sistemas presidenciales, en cambio, el presidente tiene un término fijo y por tanto, permanece en su cargo con o sin mayorías en el congreso, pudiendo formar libremente distintas coaliciones a lo largo de su mandato. En segundo lugar, en los sistemas parlamentarios cualquier partido puede estar llamado a formar gobierno y cualquier partido minoritario puede ser excluido de la coalición de gobierno, pero ésta resulta de las negociaciones entre los partidos para desarrollar un programa determinado, mientras que en los sistemas presidenciales, sólo el presidente puede formar gobierno y su partido debe ser incluido en la coalición sin importar el número de sillas que ostenta. La coalición entonces tiene un carácter más unilateral en donde el presidente invita a los otros partidos a unirse a su programa. En tercer lugar, si en los sistemas parlamentarios el partido llamado a formar gobierno falla en la formación de una coalición, la oportunidad de formarla pasa a otro partido. En los sistemas presidenciales, por el contrario, el proceso termina si ningún partido acepta el ofrecimiento del gobierno. Por último, continúan los autores, cuando ningún partido consigue la mayoría y todos los intentos de formar coaliciones fracasan, en los sistemas parlamentarios se vota una moción de censura o se llama a elecciones anticipadas, en los sistemas presidenciales, en cambio, el partido del presidente gobierna solo y su capacidad para imponerse sobre el congreso dependerá de los poderes legislativos que tenga el presidente, esto es, de sus facultades de iniciar legislación y de vetar proyectos de ley. En este sentido, en los sistemas presidenciales sobreviven gobiernos minoritarios que no subsistirían en los sistemas parlamentarios.

---

<sup>361</sup> Las coaliciones pueden formarse antes o después de las elecciones. En el primer caso, los partidos se alían para conseguir la presidencia. En el segundo, un presidente, que tiene un partido minoritario en el congreso, busca el apoyo de otros partidos para conseguir la aprobación de su agenda de gobierno. En los países que elegían el presidente por mayoría simple, las coaliciones tendían a formarse antes de las elecciones. Con la introducción de la segunda vuelta esta tendencia se revierte y se multiplican el número de candidatos que se presenta a las elecciones. Ver: Deheza, Grace Ivana, op. cit, p. 158- 162.

<sup>362</sup> Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian Saiegh. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, 2004, pp. 566-569.

Ahora bien, la fragmentación del sistema de partidos y la falta de incentivos para formar coaliciones estables fue tenida en los años ochenta y principios de los noventa como uno de los factores que mina la estabilidad de la democracia en los regímenes presidenciales<sup>363</sup>. En efecto, en los apartados anteriores se estudio cómo, autores como Linz, Mainwaring, Scully, Valenzuela y Pérez-Liñán, entre otros, advirtieron que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los presidenciales la fragmentación era más problemática por cuanto dificultaba al partido del presidente conseguir la mayoría de escaños en el parlamento y, careciendo el diseño institucional de incentivos para formar coaliciones duraderas<sup>364</sup>, el sistema quedaba expuesto a una parálisis o bloqueo<sup>365</sup>. Si a esto se suma la indisciplina de los partidos, las coaliciones quedaban reducidas a un apoyo nominal que no garantizaba la aprobación de la agenda de gobierno. Para conseguir este apoyo el presidente tenía que distribuir prebendas a los congresistas individuales, reduciendo la coherencia de sus políticas y aumentando el costo de gobernar. Sin herramientas para remover al presidente de su cargo, los actores políticos no tienen incentivos para buscar soluciones por fuera de la Constitución. Con estos argumentos los sistemas presidenciales fueron acusados de favorecer la “lógica de la confrontación” en lugar de la “lógica de la cooperación” típica de los sistemas parlamentarios, en donde el ejecutivo tiene que buscar un consenso para mantenerse en el poder<sup>366</sup>.

A partir de estas hipótesis, numerosas investigaciones de carácter empírico se han propuesto desmontar la idea de que las coaliciones en los sistemas presidenciales son excepcionales o tienen necesariamente una corta duración. De una recolección de datos de casi todas las democracias existentes entre 1946 y 1999, Cheibub, Przeworski y Saiegh advirtieron que si bien las coaliciones son menos frecuentes en los sistemas presidenciales porque casi la mitad de las veces el partido del presidente consigue la mayoría de escaños siendo innecesaria una coalición, las coaliciones están lejos de ser excepcionales pues, tuvieron lugar en más de la mitad de los

---

<sup>363</sup> Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi. “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”. *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, Vo. 1, No. 1, 2010, p. 43.

<sup>364</sup> La supuesta falta de incentivos, señala Cheibub, se basó en tres argumentos: 1) la independencia que crea el principio de separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, 2) el componente plebiscitario que implica la elección popular del presidente y 3) las dinámicas “suma-cero” y “winner-takes-all” que resultan de las elecciones y que dan al partido que obtiene la presidencia la totalidad del “botín” Ver: Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, op. cit., pp. 8 y 9.

<sup>365</sup> Mainwaring, Scott. “Presidentialism in Latin America...”, op. cit., pp. 172 y 173; Mainwaring Scott y Timothy R. Scully. “Introduction: Party Systems in Latin America”, op. cit. p. 33; Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. “Latin American democratization since 1978...”, op. cit., p. 24 y Valenzuela, Arturo. “Latin America: presidentialism in crisis”, op. cit., pp. 13 y 14.

<sup>366</sup> Valenzuela, Arturo. “Latin American Presidencies Interrupted”, op. cit., pp. 12, 13 y 16.



casos estudiados en los que el partido del presidente no tenía la mayoría<sup>367</sup>. De igual forma señalan, contrario a lo que se creía, una alta fragmentación del sistema de partidos favorece la formación de coaliciones tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales. Todavía más, las coaliciones mayoritarias son más frecuentes cuando la fragmentación del sistema de partidos es más alta y menos frecuentes cuando el partido más grande ocupa entre una tercera parte y la mitad de los escaños. Asimismo, demostraron que en ambos sistemas los gobiernos minoritarios de un solo partido son tanto o incluso más exitosos en la aprobación de su agenda que los gobiernos de coalición, sea ésta minoritaria o mayoritaria. La preocupación entonces por los incentivos que crea o no un sistema para formar coaliciones estables parece estar fuera de lugar. No obstante, los autores continúan afirmando que los sistemas presidenciales son más propensos que los parlamentarios a experimentar una quiebra de la democracia. Su vulnerabilidad, sin embargo, no se explica en su incapacidad para favorecer la formación de coaliciones estables pues, la probabilidad de que una democracia presidencial se quiebre es prácticamente la misma si el gobierno es de coalición o si el presidente controla la mayoría de escaños en el parlamento. En este sentido, señalan, Linz estaba en lo cierto cuando afirmaba que algo andaba mal con el presidencialismo pero no fue muy atinado en señalar cuál era el problema.

Pero los autores que continúan poniendo en duda la capacidad del presidencialismo de sostener democracias estables han pasado a ser la excepción. Investigaciones como las de Grace Deheza, Chasquetti, Lanzaro, Colomer y Negretto, Mercedes García, Cheibub y Limogni, entre otros, que también demuestran que los gobiernos divididos pueden recurrir a mecanismos de cooperación y formar coaliciones duraderas, utilizan precisamente este argumento para rebatir la supuesta debilidad del presidencialismo y su incapacidad para evitar los bloqueos que ponen en riesgo a una democracia<sup>368</sup>. Así las cosas, advierte Grace Deheza, “[l]a tendencia del sistema presidencial de producir gobiernos mayoritarios está confirmada pero, contrariamente a la expectativa, los gobiernos mayoritarios no son de un partido sino de coalición”<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian Saiegh. “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, op. cit., pp. 565-587.

<sup>368</sup> Deheza, Grace Ivana, op. cit., p. 156; Chasquetti, Daniel, op. cit; pp. 321 y 322; Lanzaro, Jorge, op. cit., p. 21; Colomer, Josep y Gabriel Negretto. “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, op.cit., p. 73; García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op.cit., p. 234; Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi. “From Conflict to Coordination ...”, op. cit., pp. 43 y 44.

<sup>369</sup> La autora se centra en el estudio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, en un período que va desde 1958 hasta 1994. Ver: Deheza, Grace Ivana, op. cit., p. 156.

En términos generales, se ha llegado a un acuerdo sobre el hecho de que los presidentes son tan capaces de formar coaliciones efectivas y duraderas como sus homólogos en los sistemas parlamentarios y en este sentido, la discusión acerca de la “incapacidad” del presidencialismo de sostener democracias estables ha perdido sentido<sup>370</sup>. ¿Cómo se forman entonces estas coaliciones? Un reciente estudio de Chaisty, Cheeseman y Power recoge evidencias de tres regiones (África subsahariana, Latinoamérica y la antigua Unión Soviética) para advertir sobre la multiplicidad de herramientas con las que cuenta un presidente para interactuar con el congreso e incentivar la formación de coaliciones en su interior: poder de agenda (poderes legislativos y de expedir decretos), autoridad presupuestaria (control del presupuesto público), manejo del gabinete (distribución de la carteta a los miembros de la coalición<sup>371</sup>), poderes partidistas (influencia sobre uno o más partidos de la coalición) e instituciones informales (una categoría residual que depende de los factores históricos y culturales de cada país)<sup>372</sup>. Ahora, el uso que hacen los presidentes de esta “caja de herramientas” compensa con creces los peligros que Linz y la primera ola de estudios advirtieron en el principio de separación de poderes como el factor que daría lugar al bloqueo y quiebra de los sistemas presidenciales, y explica por qué éste no tiene los efectos desestabilizadores que se le atribuyeron. La flexibilidad que estas herramientas le dan al presidente para construir coaliciones estables constituye pues, un “antídoto estratégico” para los problemas estructurales del presidencialismo. No obstante, las mismas herramientas que facilitan la gobernabilidad, pueden traer consecuencias negativas para el sistema político como por ejemplo, dificultar la rendición de cuentas. En efecto, afirman los autores, un uso excesivo de estas herramientas puede retrasar el fortalecimiento de instituciones autónomas capaces de resistir a la manipulación del ejecutivo. De igual forma, las prácticas clientelares minan la capacidad de las cámaras para exigir una rendición de cuentas, afectan la transparencia y estancan el desarrollo de los partidos políticos en función de programas.

Al momento de construir coaliciones, advierten, los presidentes combinan distintas herramientas dependiendo del contexto político y cultural en que se mueven. En Latinoamérica por ejemplo,

---

<sup>370</sup> Chaisty, Paul, Nic Cheeseman y Timothy Power. “Rethinking the <Presidentialism Debate>: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-regional Perspective”. *Democratization* Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 74.

<sup>371</sup> La distribución del gabinete, sin embargo, no tiene que ser necesariamente entre los miembros de la coalición. A diferencia de los sistemas parlamentarios, advierten Mainwaring y Shugart, en la mayoría de sistemas presidenciales el presidente reparte su gabinete entre varios partidos, ya sea a cambio del apoyo que ha recibido para ganar las elecciones o para conseguir y mantener el apoyo de una coalición en el congreso que le permita gobernar. Dividir el gabinete además, es la forma que tienen los partidos perdedores de conseguir una “parte del pastel”. Ver: Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “Juan Linz, presidentialism and democracy”, op. cit., p. 454.

<sup>372</sup> Chaisty, Paul, Nic Cheeseman y Timothy Power, op. cit., pp. 79.

han preferido recurrir a la autoridad presupuestaria y a los poderes partidistas, mientras que en África utilizan en mayor medida las instituciones informales y en la antigua Unión Soviética combinan las instituciones informales con los poderes partidistas. El clientelismo por su parte, ha sido una constante en las tres regiones. Pero, la elección de estas herramientas no es aleatoria. En general, los presidentes prefieren utilizar su poder de agenda y los poderes partidistas por los costos que supone distribuir las carteras, utilizar los recursos públicos para otorgar prebendas o recurrir a prácticas clientelares. No obstante, cuando pierden el apoyo de los partidos de la coalición o su poder de agenda se ve disminuido, quedan forzados a compensar esta pérdida con las demás herramientas. De esta forma, unas herramientas pueden ser sustituidas por otras en respuesta a un cambio en las circunstancias políticas y la elección de unas puede debilitar a su vez las demás herramientas que componen dicha “caja”<sup>373</sup>. De este estudio queda claro entonces que los poderes constitucionales no son los únicos que están en juego y más que enfocarse en una herramienta, resulta productivo analizar la forma en que se combinan las distintas herramientas.

En todo caso, un presidente puede decidir no formar coaliciones. En Latinoamérica, señala Grace Deheza, si bien los presidentes recurren a ellas cuando se encuentran en el “umbral crítico minoritario”, esto es, cuando su partido ocupa menos del 45% de escaños en el parlamento, existen tres casos en los que un presidente, a pesar de ser minoritario, no forma alianzas<sup>374</sup>. El primero, advierte, se da cuando el presidente tiene una mayoría “viable” que le permite formar distintas alianzas para conseguir la aprobación de cada proyecto sin necesidad de comprometerse con un partido concreto. El segundo, cuando el presidente busca formar alianzas pero los demás partidos se niegan a participar en el gobierno, ya sea porque tienen diferencias ideológicas que las impiden o porque a futuro, sacan más provecho manteniéndose en la oposición y, el tercer caso se da, cuando el presidente prefiere mantener su estatus minoritario porque compartir el gobierno le trae más costos que los beneficios que sacaría de formar la coalición.

Respecto a la duración de las coaliciones en los sistemas presidenciales es importante tener en cuenta los objetivos que persiguen los partidos y sus líderes<sup>375</sup>. Partiendo de las teorías de la

---

<sup>373</sup> *Ibid.*, pp. 84-87.

<sup>374</sup> Deheza, Grace Ivana, *op. cit.*, pp. 163-164.

<sup>375</sup> Un estudio de la coherencia de los partidos políticos en Latinoamérica, tanto en su dimensión ideológica como programática, puede consultarse en: Ruíz Rodríguez, Leticia y Mercedes García Montero. “Coherencia partidista en la elites parlamentarias latinoamericanas”. *Revista Española de Ciencia Política*, No. 8, 2003, pp. 71-102. Este estudio llama la atención sobre la insuficiencia de las

elección racional, Altman entiende que al momento de competir en la arena electoral el comportamiento de los partidos no está determinado por un único interés, sea éste el de acceder al cargo, conseguir sus metas políticas o ganar votos para mantenerse en las próximas elecciones. Los partidos y sus líderes buscan maximizar estos tres objetivos y despliegan distintas estrategias para conseguirlos todos<sup>376</sup>. Cada uno de estos objetivos, sin embargo, es perseguido en momentos distintos atendiendo al ciclo propio del período presidencial. De esta forma, al principio, y una vez conseguido el cargo, los partidos se preocupan más por la consecución de sus políticas. Por el contrario, a medida que se acercan las siguientes elecciones, se vuelve más importante conseguir los votos que harían posible su reelección. Estos tiempos nos dan una idea de los incentivos que tiene en cada momento un partido para mantenerse en la coalición, así como del precio que tiene que pagar el presidente durante cada etapa de su mandato para conservar a ese partido en la coalición.

Además de la proximidad de las elecciones, Altman utiliza otras cuatro variables para predecir la duración de las coaliciones en un sistema presidencial multipartidista: 1) la afinidad ideológica de los partidos definida a partir de cómo perciben los líderes políticos sus propias posiciones y las de los otros; 2) el equilibrio del acuerdo entre el gobierno y los partidos de la coalición, esto es, la participación en el gabinete que corresponde a cada miembro de la coalición de acuerdo al porcentaje de votos que aporta a ella, partiendo de la base de que inevitablemente el partido del presidente va a obtener una participación sustancialmente mayor de la que proporcionalmente le corresponde; 3) las tasas de favorabilidad del presidente y 4) si las facciones que hacen parte de la coalición pertenecen o no al partido del presidente, es decir, si tienen un miembro en el gabinete durante el mandato presidencial<sup>377</sup>. Poniendo a prueba sus hipótesis en el caso de Uruguay, Altman llega a la conclusión de que un presidente tiene menos probabilidades de formar coaliciones estables cuando existe una brecha ideológica que separa a su partido del resto de los miembros de la coalición, no ha hecho una distribución “equitativa” de su gabinete

---

explicaciones monocausales para explicar la coherencia de los partidos. En este sentido propone un modelo explicativo que incluya: 1) variables exógenas –sirven para determinar el nivel de coherencia de todos los partidos que hacen parte de un mismo sistema de partidos, “al ser parte de una misma lógica institucional e histórica”– tales como el número efectivo de partidos en la última legislatura y el grado de desarrollo económico del país) y 2) variables endógenas –“afectan a los partidos políticos de forma individual” y sirven para dar cuenta de las diferencias entre partidos pertenecientes a un mismo sistema de partidos– que incluyen, respecto a cada partido: la ideología del partido y la edad del partido y, respecto a los legisladores, el número de años de militancia y la experiencia parlamentaria.

<sup>376</sup> Altman, David. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999”. *Party Politics*, Vol. 6, No. 3, 2000, pp. 263 y 264.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 262.

entre los miembros de la coalición, se acercan las elecciones, tiene bajos índices de favorabilidad y las facciones que componen la coalición no hacen parte de su partido<sup>378</sup>.

Por último, para verificar qué partidos hacen parte de una coalición resulta de utilidad el criterio utilizado por Grace Deheza, esto es, únicamente se considera miembro de la coalición al partido que haya llegado a un acuerdo con el presidente para ser parte del ejecutivo y no a aquellos que a título personal y no en representación de su partido, reciben una cartera del gobierno. Asimismo, se considera la salida de un partido de la coalición cuando se rompen los acuerdos existentes. Dice la autora “[e]l efecto del cambio de la composición partidista del gobierno, aunque sea con uno de sus miembros, da lugar a la alteración del estatus del gobierno en el congreso”<sup>379</sup>. Cuando el presidente le otorga una cartera a personas independientes, porque cuentan con su confianza o representan grupos de interés que le traen nuevos apoyos, éstas se cuentan como parte del partido del presidente<sup>380</sup>.

#### **4. Variaciones del presidencialismo**

Como pudo verse a lo largo de este capítulo, los sistemas presidenciales y parlamentarios pueden sufrir profundas transformaciones dependiendo de los arreglos institucionales que pacte cada régimen para instituir y remover al ejecutivo. De igual forma, están condicionados por las facultades que se le otorgue al ejecutivo, la fragmentación y polarización del sistema de partidos y la disciplina interna de los mismos. Las variaciones de estos elementos pueden dar lugar a formas de gobierno híbridas, no obstante, no todas las variaciones ameriten que un sistema sea clasificado en una nueva categoría. Sobre este punto, advierte Sartori, tanto los regímenes presidenciales como parlamentarios actúan de acuerdo a una “lógica sistémica”, de manera que los cambios que experimentan deben ser evaluados en función de si violan o no dicha lógica<sup>381</sup>. Los sistemas presidenciales, dice Sartori, actúan de acuerdo a la lógica del principio de separación de poderes, “la separación consiste en <separar> al ejecutivo del apoyo del legislativo, mientras que compartir el poder significa que el ejecutivo se mantiene o cae, cuando pierde el apoyo del parlamento”<sup>382</sup>. Los sistemas parlamentarios, en cambio, funcionan con una lógica inversa en la que el ejecutivo y el legislativo comparten el poder, dice el autor: “todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que el gobierno sea designado, apoyado y,

---

<sup>378</sup> *Ibid.*, pp. 268-275.

<sup>379</sup> Deheza, Grace Ivana, *op. cit.*, p. 154.

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 155, nota 4.

<sup>381</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 86.

apartado, en caso de serlo, por el voto del parlamento”<sup>383</sup>. En este sentido, si los cambios que sufre un sistema político se mueven dentro de la lógica del presidencialismo o del parlamentarismo, el régimen resultante será tenido como una de sus variantes. Si por el contrario, se salen de ella, la reforma supone la implantación de una nueva forma de gobierno.

Ahora bien, las variaciones que experimenta un sistema presidencial, esto es, variaciones dentro de la lógica del principio de separación de poderes, obedecen, principalmente, a un mayor o menor grado de concentración de poder en cabeza del ejecutivo<sup>384</sup>. Esta concentración está determinada por las facultades que la Constitución le asigna al presidente y por el respaldo efectivo que éste consigue del congreso para sacar adelante su programa de gobierno, lo que Shugart y Mainwaring llaman *constitutional and partisan powers over legislation*<sup>385</sup>. El apoyo del congreso, a su vez, está condicionado por el sistema electoral y de partidos pues, la consecución de una mayoría depende tanto de los mecanismos que el sistema utiliza para convertir los votos en sillas como de la fragmentación y polarización del sistema de partidos, de la disciplina de los mismos, etc. Como advierte entonces Mercedes García, la participación que tiene el ejecutivo sobre la actividad legislativa depende no sólo del diseño institucional sino también de “características contextuales” como la composición política del parlamento, esto es, de la forma en que están distribuidas las fuerzas políticas en su interior, el grado de polarización, fragmentación y disciplina de los partidos, así como del ciclo electoral<sup>386</sup>.

Un sistema es entonces *hiperpresidencialista* cuando de los arreglos institucionales y la práctica política, resulta la supremacía del poder presidencial sobre los demás órganos del Estado, porque se concentran las funciones ejecutiva y legislativa en cabeza suya, de manera que el parlamento queda estrictamente subordinado al ejecutivo<sup>387</sup>. Esta situación se presenta cuando

---

<sup>383</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>384</sup> Por “fuerza del presidente” Carey entiende “la habilidad de un jefe del ejecutivo elegido por voto directo para movilizar recursos –sean estos dólares en el presupuesto, empleos en la burocracia, influencia sobre los votos legislativos o la opinión pública– en beneficio de sus metas políticas”, por “fuerza del partido”, en cambio, “la habilidad de los partidos para aunar esfuerzos en nombre de sus metas colectivas, sea para maximizar el control sobre los cargos políticos o para perseguir fines políticos o ambos”. Esta última puede observarse y compararse entre distintos países en la tendencia de los representantes de un mismo partido para votar en unísono en la legislatura, sobre todo cuando ello es fundamental para la victoria de la legislatura. Carey, John M. “What sort of strong presidents?”, *op. cit.*, p. 173.

<sup>385</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. “Presidentialism and Democracy in Latin America...”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>386</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>387</sup> Karl Loewenstein se refiere a estos sistemas como “neo-presidencialistas”. Ver: “The Presidency Outside the United States...”, *op. cit.*, p. 487. Sobre éste punto advierte Gargarella “el mayor poder político del ejecutivo, y las dificultades existentes para controlarlo, amenazan con quitarle todo valor al proceso de elaboración normativa. En efecto, es razonable temer que, dadas condiciones como las

la Constitución le asigna al presidente la facultad de intervenir en el proceso de creación de la ley tanto a través de poderes *proactivos* como *reactivos*. En efecto, el presidente reúne un gran poder si se le otorga la facultad de expedir decretos con fuerza de ley que le permitan modificar el *statu quo* sin necesidad de que medie la aprobación del congreso, así como si se le faculta para impedir la alteración de dicho *statu quo* otorgándole la iniciativa exclusiva sobre determinadas materias y para vetar la ley. Cuando se le otorga la facultad de vetar la ley, su poder será aún mayor si la Constitución exige al congreso una mayoría calificada para rechazar el veto del ejecutivo o le permite a éste incluir modificaciones al proyecto objetado. Este poder continúa creciendo si se le atribuye alguna forma de control sobre la agenda del congreso, sea a través de la facultad de enviarle mensajes de urgencia para que dé trámite de forma prioritaria a un proyecto de su interés y de convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo el ejecutivo puede establecer los temas a debatir. Será mayor aun su poder si se le otorga la facultad de disolver la asamblea, de elegir y remover libremente a los ministros sin intervención del congreso y si la función de éstos es más la de un grupo de consejeros que aquella de un órgano colectivo que comparte el poder ejecutivo, aunque su firma sea necesaria para refrendar algunos actos del presidente<sup>388</sup>.

Estas facultades van acompañadas, en los sistemas hiperpresidencialistas, por la existencia de un congreso en el que el partido del presidente ocupa la mayoría de escaños. La consecución de esta mayoría se facilita cuando las elecciones a la presidencia y al congreso concurren en una misma fecha. Tener una mayoría, sin embargo, no es suficiente. Para conseguir la aprobación de su programa de gobierno e imponerse sobre el congreso, el presidente necesita que su partido sea disciplinado y actúe en bloque. Para conseguir esta disciplina, las posibilidades de los candidatos de salir elegidos deben depender de la reputación de la colectividad y no de su reputación personal. Las listas que se presentan a las elecciones deberán ser entonces cerradas, de manera que sean los líderes del partido y no los electores, los que determinen tanto el acceso al partido como el orden de las listas. Con este control de los líderes del partido sobre sus miembros, el ejecutivo puede contar con el apoyo constante de su partido y obtener de él la

---

citadas, el poder ejecutivo tienda a imponer su voluntad desconociendo la opinión de la ciudadanía o el parlamento, aun en contra de las orientaciones de aquellos". Ver: Gargarella, Roberto. "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación". *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144, 1997, p. 975.

<sup>388</sup> Esta figura de los ministros como meros asistentes o consejeros que no comparten el poder ejecutivo es propia de los sistemas que Loewenstein denomina *pure presidentialism* y que puede encontrarse en países como Argentina, Brazil, Mexico, Colombia, Ecuador y la mayoría de países del Caribe. Ver: Loewenstein Karl. "The Presidency Outside the United States...", op. cit., p. 454.

delegación de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias, bloquear las iniciativas legislativas que no le convienen, impedir el rechazo de los vetos, determinar la composición de los demás poderes públicos influyendo sobre la elección de los cargos que le corresponde elegir al congreso y en síntesis, hacerse con las funciones del poder legislativo, bloqueando a su vez el control del poder judicial.

Tal acumulación de competencias requiere además que el sistema de partidos no esté muy fragmentado. La fragmentación se contiene con un sistema electoral que establezca umbrales altos para impedir a los partidos pequeños obtener curules y que reduzca la magnitud de los distritos electorales. Pero, incluso un presidente que no tenga un partido mayoritario podría imponerse si logra formar coaliciones estables, en cuyo caso el sistema de partidos no puede estar muy polarizado. De hecho, mientras más pequeña sea la distancia ideológica que separa su partido de los demás, mayores probabilidades tendrá de formar coaliciones o de hacer negociaciones concretas para completar sus mayorías. Asimismo, la indisciplina de los partidos de la oposición le facilita que algunos de sus miembros se unan de manera ocasional a sus iniciativas. Finalmente, la facultad de nombrar gran parte del aparato burocrático le otorga un amplio margen al ejecutivo para llevar a cabo negociaciones individuales con el congreso e incluso con el poder judicial. Quienes defienden el hiperpresidencialismo, afirma Gargarella, sobreestiman la capacidad que tienen los ciudadanos para controlar o sancionar los excesos del ejecutivo, insistiendo en los problemas que tendrían los controles legislativo y judicial por sus “insuficiencias informativas, problemas de coordinación y dificultades propias a la acción colectiva”. No sólo dejan de lado, afirma el autor, que estas mismas dificultades que se identifican en relación a los controles que pueden ejercer los poderes legislativo y judicial se exageran cuando recaen en la ciudadanía sino que además “subestiman u ocultan las capacidades del presidente para eludir los controles que se impongan y para socavar la autoridad de quienes pretendan limitarlo”<sup>389</sup>. La reunión de todas estas características acerca a un régimen a lo que O’Donnell ha llamado una “democracia delegativa”<sup>390</sup>.

---

<sup>389</sup> Gargarella, Roberto. La sala de maquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1800-2010), Katz Editores, Madrid, 2014, p. 295.

<sup>390</sup> En efecto, para el autor, este tipo de democracia “no es ajena a la tradición democrática”, esto es, “[e]s más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa”. Se define entonces porque es fuertemente mayoritaria y “[c]onsiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación”. De este modo, continúa O’Donnell, los controles ejercidos por los poderes legislativo y judicial son tenidos como un “estorbo” y la rendición de cuentas por parte del ejecutivo, como “un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente”. O’Donnell, Guillermo.



Ahora bien, el presidencialismo se “modera” cuando la función legislativa es restituida al parlamento y ejercida por éste. Esta situación puede presentarse cuando, el presidente, a pesar de tener reconocidas en la Constitución amplias facultades, no consigue hacerse con una mayoría en el congreso, bien sea porque el sistema de partidos está altamente fragmentado y no le es posible a su partido obtener la mayoría de curules o bien porque, aún si la consigue, su partido es tan indisciplinado que no actúa de acuerdo a sus directrices y descompleta permanentemente dicha mayoría. La elección del presidente en fechas distintas a las del congreso puede facilitar esta situación de fragmentación, así como la estipulación de umbrales bajos que permitan a los partidos minoritarios acceder al congreso. Por su parte, la indisciplinada es producto de un sistema de lista abierta en donde son los electores y no los líderes del partido quienes deciden su orden y, de un sistema electoral en el que los votos que obtiene un candidato no se suman al resto del partido sino que favorecen exclusivamente al candidato que los ha conseguido. El sistema de partidos y el sistema electoral pueden moderar así el presidencialismo a partir de la fragmentación del sistema de partidos pero también, de una alta polarización que le dificulte al presidente acercarse a la oposición para formar coaliciones, sin que se llegue al extremo de producir bloqueos. También puede dificultar al presidente la aprobación de su agenda el hecho de contar con una oposición altamente disciplinada que no abandone su postura en ningún tipo de votación y con el que no pueda adelantar negociaciones concretas. De igual forma, puede moderarse el presidencialismo cuando el ejecutivo cuenta con una mayoría en el congreso o con coaliciones estables que respaldan su gestión pero no tiene asignadas en la Constitución facultades tan amplias como las que surgen a partir de la iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias, el veto de la ley, la exigencia de mayorías calificadas para rechazar el veto de la ley o amplias facultades para expedir decretos con fuerza de ley. Limitar al ejecutivo el poder de nombramiento también puede suponer un gran recorte de su margen de negociación con congresistas individuales y por tanto, de su facultad para conseguir mayorías “aplastantes”. En los sistemas moderados, presidente y congreso guardan un equilibrio de poderes en donde si bien el presidente obtiene un apoyo del parlamento, su agenda sufre un proceso de discusión en el que las decisiones finalmente son tomadas por el Congreso y no por fuera de él. A su vez, el Congreso retiene los controles que impiden al ejecutivo imponerse<sup>391</sup>.

---

“Democracia Delegativa”, op. cit. pp. 12 y 13.

<sup>391</sup> En la misma línea, Jorge Lanzaro se refiere a dos categorías de presidencialismo, los “que operan en clave mayoritaria” y que resultan de un diseño institucional o de mecanismos plebiscitarios y, los “presidencialismos moderados”, que pueden compararse con el modelo estadounidense y se caracterizan por “poderes repartidos y mejores equilibrios”. Ver: “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en

Por último, el presidencialismo puede pasar a la categoría de “atenuado” si el ejecutivo no tiene amplias facultades establecidas en la constitución y tanto el sistema electoral como el sistema de partidos le impiden acumular un poder desbordado que le permita imponerse sobre el congreso, pero sobre todo, si se dota al congreso de herramientas suficientes para resistir a las presiones del ejecutivo. En efecto, advierte Nino, si bien el sistema presidencialista puro no establece coordinación alguna en la formación de los órganos ejecutivo y legislativo, el presidencialismo puede atenuarse si se le otorga al congreso la facultad de confirmar las designaciones que hace el ejecutivo y de censurar a los designados o incluso, al presidente mismo<sup>392</sup>. En el este sentido para Loewenstein, el presidencialismo atenuado es aquel en el que el presidente comparte el poder ejecutivo con los ministros y estos son responsables, de forma individual o colectiva, ante el congreso. Asimismo, esta participación del poder ejecutivo se combina, en esta forma de presidencialismo, con la facultad del parlamento de requerir a los ministros para que asistan a las sesiones del congreso, de establecer comisiones de investigación o de solicitar información o pedir explicaciones sobre las políticas implementadas<sup>393</sup>. Para atenuar el presidencialismo entonces deben configurarse los poderes del ejecutivo de forma que se incentive una relación de cooperación entre las ramas en lugar de una relación de confrontación, en la que se favorezcan dinámicas de diálogo y no de subordinación, entre los distintos poderes.

La “atenuación” del presidencialismo es advertida por Marsteintredet en algunos sistemas presidenciales latinoamericanos que han experimentado un proceso de *parlamentarización*<sup>394</sup>. Este fenómeno, que empieza a evidenciarse en la región a partir de la tercera ola, supone la utilización de mecanismos de interrupción presidencial que encierran nuevas formas de *accountability* hasta entonces desconocidas en los regímenes presidenciales<sup>395</sup>. En efecto, la permanencia en el cargo del presidente dejó de estar condicionada exclusivamente a la terminación del período establecido en la Constitución y empezó a sujetarse a la voluntad del Congreso y del pueblo. Tanto los procedimientos que el autor denomina de “flexibilización” –la renuncia presidencial y el juicio político– como los “cuasi parlamentarios”, atenúan la rigidez que le otorga a los sistemas presidenciales la elección del ejecutivo por un período fijo. Estos mecanismos, propios del parlamentarismo, difuminan el principio de separación de poderes y

---

América Latina”, op. cit., p. 30.

<sup>392</sup> Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*, p. 241.

<sup>393</sup> Loewenstein, Karl. “The Presidency Outside the United States”, op. cit., pp. 454.

<sup>394</sup> Marsteintredet, Leiv, op. cit., pp. 31-50.

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 32.

con éste, la independencia mutua del congreso y el presidente<sup>396</sup>. Así, la declaración de incapacidad del presidente, la renuncia mediante la convocatoria a elecciones anticipadas y la elección de un sucesor presidencial por parte del congreso, equivalen, en el mismo orden, al voto de censura, la convocatoria parlamentaria a elecciones anticipadas y la investidura<sup>397</sup>.

Debe tenerse en cuenta además que, el desplazamiento de un sistema presidencial hacia la categoría de “híper”, “moderado” o “atenuado” no responde necesariamente a un cambio en el diseño institucional. Thomas Poguntke y Paul Webb han llamado la atención sobre un nuevo fenómeno que resulta de gran utilidad para explicar estos desplazamientos y es, la posibilidad que tiene todo régimen político, presidencial o parlamentario, de moverse entre formas de gobierno en las que el poder ejecutivo es ejercido de manera altamente personalizada (*presidentialized*) o controlado por los partidos políticos (*partified*). Si bien el marco dentro del cual puede desplazarse cada régimen estaría determinado por criterios formales establecidos en la Constitución, la dirección de ese desplazamiento depende de otros factores subyacentes de tipo estructural o accidental, tales como cambios en el tejido social, en los medios de comunicación masiva o en el contexto político y la personalidad del líder, entre otros<sup>398</sup>. Existe así un espacio entre las normas y la práctica política que facilita ciertas variaciones en el sistema y que son inexplicables a partir de argumentos jurídicos. Dentro de este espacio, Poguntke y Webb han identificado un proceso de *presidencialización* de algunas democracias, casi todas europeas, en donde el ejecutivo adopta comportamientos que obedecen a una lógica propia del sistema presidencial sin que éstos respondan a un cambio formal en la estructura del régimen. En estos casos se evidencia una personalización del ejecutivo producida por un incremento de las herramientas del líder para gobernar, una ampliación de su autonomía respecto de los partidos políticos y, en el proceso electoral, una sustitución del liderazgo del partido por el protagonismo de su figura individual<sup>399</sup>. Este proceso supone una tensión entre el líder y los actores colectivos –el gabinete ministerial y los partidos políticos– que finalmente se resuelve otorgándole al primero beneficios típicos de un ejecutivo unipersonal. El fenómeno de la *presidencialización*, sin embargo, no es exclusivo de los sistemas parlamentarios. Por el

---

<sup>396</sup> *Ibid.*, pp. 36 y 37.

<sup>397</sup> En un sentido similar advierte Kathryn Hochstetler “la flexibilidad institucional, a menudo lamentada, de los países sudamericanos podría estar produciendo su propio híbrido de parlamentarismo y presidencialismo en la práctica, así como ha permitido crear una estabilidad inesperada de la democracia electoral básica en la región, incluso cuando presidentes individuales caen”. Ver: “Repensando el presidencialismo...”, *op. cit.*, p. 70.

<sup>398</sup> Poguntke, Thomas y Paul Webb. “The Presidentialization of politics in democratic societies”, *op. cit.* pp. 5- 7.

<sup>399</sup> *Ibid.*, pp. 1, 4, 5 y 7.

contrario, advierten Poguntke y Webb, es dentro de los sistemas presidenciales que se realiza cabalmente<sup>400</sup>. Este concepto puede ayudar a explicar por qué los mandatos presidenciales que se ejercen en un sistema político determinado adoptan características tan diversas a pesar de estar sujetos a unas mismas reglas de juego. La presidencialización puede dar lugar así a una variación en la forma de gobierno y producir el desplazamiento de un presidencialismo que, por su diseño institucional sería “moderado”, hacia un “hiperpresidencialismo”.

---

<sup>400</sup> *Ibíd.*, pp. 5 y 6.

## SEGUNDA PARTE

### El caso colombiano: ¿distintas modalidades de hiperpresidencialismo?

El poder presidencial, señala Pedro Medellín, es el factor que ha determinado la evolución que experimenta el régimen político colombiano. En efecto, advierte, el afán de otorgarle más poder al presidente o de controlarlo, ha marcado la historia tanto de los partidos como de las reformas políticas e institucionales<sup>401</sup>. La atribución de poderes al ejecutivo ha evolucionado entonces en direcciones contradictorias. Si a mediados del siglo XIX, advierte Hartlyn, el constitucionalismo encarnó el temor de los liberales al potencial abuso del ejecutivo de su poder (Carta de 1863), a finales de siglo reflejó el temor contrario que llevó a la creación de un Estado centralizado con un ejecutivo fuerte en la Constitución de 1886. Los controles al ejecutivo se restablecen en 1910, se derrumban con la reforma de 1968 y nuevamente se recuperan con la expedición de la Constitución de 1991<sup>402</sup>.

En esta segunda parte se estudia un tramo de la historia política y constitucional del país, los años comprendidos entre 1974 y 2010, con el objeto de identificar cómo varía el poder presidencial. El período se ha dividido en tres segmentos atendiendo a dos reformas constitucionales que producen profundas transformaciones sobre el sistema presidencialista: la Constitución de 1991 y la reforma política de 2003. Para abordar cada segmento, se estudian las facultades que la Constitución le otorga al ejecutivo y la forma en que se configura el sistema electoral y de partidos, factores que según el capítulo anterior, permiten determinar la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional y con ella, si se está en presencia de un hiperpresidencialismo, de un presidencialismo “moderado” o presidencialismo “atenuado”.

Dentro de las facultades legislativas, se busca establecer qué uso hizo el ejecutivo de la facultad de expedir decretos con fuerza de ley. Para ello se recopilan los decretos que expide cada presidente durante su mandato que suponen un claro ejercicio de la función legislativa y que por

---

<sup>401</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op.cit., p. 99. Ver también del mismo autor: “La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia”. *Estudios Políticos*, No. 26, 2005, p. 145.

<sup>402</sup> Hartlyn Jonathan. “Presidentialism and Colombian Politics”. En: *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2, eds. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 224.

tanto, son equiparables en sus efectos a la ley: decretos leyes o extraordinarios y decretos legislativos<sup>403</sup>. En su expedición, el presidente ejerce la función que corresponde al Congreso, en el primer caso, autorizado por una ley que le otorga facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias y, en el segundo, bajo la vigencia de un estado de excepción que, por la gravedad de las circunstancias, lo autorizan a tomar las medidas necesarias para poner fin a la perturbación.

Teniendo en cuenta que, tanto en el ejercicio de estas facultades como en la configuración de un tipo específico de presidencialismo es determinante la intervención de las ramas legislativa y judicial, se recogen también los datos que permiten identificar qué participación tuvo el Congreso en la anulación de sus competencias y qué controles ejerció el poder judicial a la actividad desplegada por ambos<sup>404</sup>. Respecto a la actividad del Congreso se toman las leyes que son sancionadas por cada presidente durante su mandato y se clasifican de tal forma que puedan distinguirse las leyes en las que el Congreso delega sus funciones legislativas de aquellas en que directamente las ejerce. De igual forma, éstas últimas se agrupan en cuatro materias que facilitan la tarea de identificar, a grandes rasgos, la trascendencia de los asuntos de los cuales se ocupa el Congreso<sup>405</sup>.

De la actividad desplegada por la Corte como órgano llamado a ejercer un control de los actos del presidente y del Congreso, se recogen, para el primer período aquellas sentencias de la Corte Suprema que versan sobre decretos extraordinarios o legislativos y sobre leyes que otorgan facultades extraordinarias que fueron expedidos a partir del 7 de agosto de 1974. Para el caso de los decretos, cada uno se considera tantas veces como su articulado haya dado lugar a un pronunciamiento de la Corte. Para el de las leyes, no se hace mención a todas las sentencias

---

<sup>403</sup> Si bien la jurisprudencia, a partir de 1915, le atribuyó a los “decretos-leyes” plena fuerza legislativa, la Constitución lo consagró expresamente a partir del Acto legislativo 1 de 1968. Dice Carlos Restrepo Piedrahita “[s]ólo el Acto Legislativo No. 1 de 1968 finalmente consagró tal doctrina al atribuirles <fuerza legislativa> a los decretos a los que se refieren los artículos 76 (ordinales 11 y 12), 80, 121 y 122 de la Constitución”. Ver: *Las facultades extraordinarias: pequeña historia de una transfiguración*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1973, p. 198.

<sup>404</sup> Para el estudio de la actividad de las tres ramas se han utilizado los datos recopilados por *Avance Jurídico* y publicados en el “Buscador legislativo” de la página web de la Cámara de Representantes. Tal vez sea ésta la base de datos más completa que reúna en formato digital los decretos, leyes y sentencias expedidos desde 1968 hasta 2014. En enorme grado de dificultad que supone consultar todos estos actos en el Diario Oficial en medio físico, ha llevado a que se considere exclusivamente la información allí recopilada, que si llegara a ser incompleta, en todo caso reúne una muestra bastante significativa de la actividad de los órganos estatales durante estos años.

<sup>405</sup> Esta clasificación se corresponde a la utilizada por *Avance Jurídico* para agrupar las leyes, decretos y sentencias expedidos desde 1968.

de constitucionalidad que versan sobre su articulado sino únicamente a las se refieren al artículo que delega la facultad extraordinaria. Las providencias que revisan la constitucionalidad de las demás leyes no se estudian por cuanto el punto que aquí interesa no es el control sobre la actividad propia del Congreso sino, el grado en que la Corte Suprema consiente y participa del traslado de competencias al ejecutivo y que desemboca en un desequilibrio de poder. En este punto no se ha diferenciado si las sentencias de constitucionalidad terminan en una declaratoria de exequibilidad o inexecutable del precepto, por considerar que el sólo estudio que da lugar al pronunciamiento ya implica un control sobre dichos actos. Para el segundo y tercer período, el análisis del control ejercido por el poder judicial se dificulta pues, las sentencias de constitucionalidad se incrementan de forma exponencial. Si entre 1974 y 1991 la Corte Suprema había expedido un promedio cercano a las 70 providencias anuales, a partir de 1993 la Corte Constitucional expide un promedio de 600, que siguen aumentando hasta alcanzar las 1719 en el año 2000 y no vuelven a bajar a partir de entonces a menos de mil. El rastreo de las quince o veinte mil sentencias que restarían, desborda claramente el objeto de esta investigación que no persigue un análisis exhaustivo del control de constitucional de la ley. La misma redistribución de competencias efectuada por la Constitución de 1991 y el balance del sistema que supuso la creación de límites precisos, tanto a la delegación de la función legislativa como a los períodos en que el presidente puede declarar un estado de excepción, desincentiva tan engorrosa labor. No obstante, para estos años, la falta de datos cuantitativos se suple con la construcción de líneas jurisprudenciales sobre la redistribución de competencias o a la arrogación de funciones legislativas por parte del gobierno.

Finalmente, se agrupan los actos de cada uno de los órganos por año con el fin de establecer conexiones entre el fortalecimiento del presidencialismo y las circunstancias políticas por las que atraviesa el país en un momento determinado. Asimismo, se ordenaron teniendo en cuenta el inicio y fin de cada mandato presidencial, de forma que el primer año empieza siempre con la posesión del presidente el 7 de agosto y el último, termina con el fin de su período el 6 de agosto. Para las leyes se utilizó como criterio la fecha de sanción presidencial sin tomar en cuenta que ésta resultara de un proyecto de iniciativa de otro gobierno. En el caso de las sentencias el criterio para clasificarlas es más complejo y por tanto se dificulta la visualización de un mapa certero del control que efectivamente ejerció el poder judicial sobre un gobierno determinado. Si bien se utiliza como criterio de clasificación la fecha en que fue expedida la providencia, debe tenerse en cuenta que la norma sobre la cual versa puede ser de años

anteriores y por tanto, no corresponder a controles sobre el ejecutivo bajo cuyo mandato quedaron clasificadas.

Conviene advertir que la reunión de estos datos no tiene la pretensión de llevar a cabo un trabajo empírico. Su recolección se justifica en esta investigación como una herramienta orientativa sobre la que se apoya un análisis más amplio de las circunstancias que motivan la expedición de estos decretos, los objetivos que persiguen y los controles que ejercen las restantes ramas. Estos datos son entonces importantes no sólo porque indican la medida en que el ejecutivo ejerce la función legislativa, importan en cuanto encierran un problema político, el problema de la representación<sup>406</sup>. De igual forma, sirven para identificar el contrapeso que ejercen el Congreso y la Corte o su asentimiento a la arrogación de la función legislativa por parte del ejecutivo. A pesar de que no fue posible recoger datos sobre el uso que hizo el presidente de sus otras facultades legislativas, esto es, del veto, la iniciativa legislativa exclusiva, el mensaje de urgencia y el llamado a sesiones extraordinarias, información que hubiera permitido especificar aun más qué tipo de control ejerció el ejecutivo sobre el Congreso, cómo determinó su agenda y qué mecanismos utilizó para lograr de éste la aprobación de su programa de gobierno, para el último período, se intenta entender el uso que hizo de estas facultades a partir de una reconstrucción de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Respecto al sistema de partidos y al sistema electoral, se estudia el mayor o menor grado de concentración de poder que logra el ejecutivo a partir del respaldo que consigue de una mayoría en el Congreso para sacar adelante su programa de gobierno. La consecución de esta mayorías y por tanto, la formación de coaliciones estables, depende de las leyes electorales, la fragmentación y polarización del sistema de partidos y la disciplina de éstos. Teniendo en cuenta que durante los dos primeros períodos distintas personas ejercen la presidencia imprimiendo en ella su propio sello, se analiza en algunos puntos cada mandato por separado, de forma que puedan explicarse los profundos cambios que se registran de un mandato a otro y que no pueden atribuirse a una modificación de las reglas de juego.

Por último, no deben obviarse los innumerables factores que hacen del caso colombiano un objeto de estudio particularmente complejo. Convergen entre 1974 y 2010 distintos grupos armados que hacen parte incluso de un mismo espectro ideológico, pero que actúan

---

<sup>406</sup> Leal Buitrago, Francisco. *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia. Tomo I. Análisis histórico del desarrollo político nacional. 1930-1970*. Colección Manuales Universitarios, Tercer Mundo, Bogotá, 1973, p. 26.



separadamente y ejercen distintas presiones sobre el Estado que lo desestabilizan y ponen en duda la efectividad de sus instituciones<sup>407</sup>. La violencia, sin embargo, no ha sido ejercida exclusivamente por grupos organizados, también participan de ella diversas formas de delincuencia común al interior de los cascos urbanos. También los carteles de la droga están presente durante todo el período. La expansión del narcotráfico a partir de la década del setenta no solo significó un aumento dramático de la violencia sino que tuvo efectos directos sobre la economía del país, la cultura ciudadana, la política y el funcionamiento de las instituciones. Para agravar el escenario, el Ejército y la Policía participan activamente del conflicto con actuaciones que exceden el ejercicio de sus funciones o que son manifiestamente contrarias a la ley.

El análisis del caso se dificulta si se tiene en cuenta que ninguno de estos factores puede ser considerado de manera aislada ni tampoco es posible abstraer el estudio del sistema presidencial del contexto político, social y económico en el que se inserta. En este sentido, las medidas adoptadas por las instituciones y la reacción de los grupos armados, ejercen diversas tensiones unas sobre otras y en ocasiones, se condicionan<sup>408</sup>. De hecho, el narcotráfico y el paramilitarismo han logrado infiltrarse a niveles insospechados en la estructura del Estado e interferir en muchas de sus políticas<sup>409</sup>. A su vez, el negocio de la droga ha determinado la evolución de los grupos armados –tanto de derecha como de izquierda– que intervienen en el conflicto, favoreciendo la multiplicación de sus combatientes, el control de ciertos territorios y la ampliación del impacto de sus ofensivas<sup>410</sup>. Si a esto se suman altos índices de desigualdad y pobreza, graves problemas de gobernabilidad, deslegitimación de las instituciones y una débil

---

<sup>407</sup> En la izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento 19 de abril (M-19), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) etc.; en la derecha, Muerte a Secuestradores (MAS), Perseguidos por Pablo Escobar (Los PEPES), Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) etc.

<sup>408</sup> Sobre la complejidad de la interacción de estas variables advierte Pecaut: “[...] lo que se produce en un espacio repercute en otros espacios, los cálculos políticos habituales se revelan inadaptados a condiciones de incertidumbre estructural, las posibilidades de negociación política se atenúan, las reivindicaciones originales se transforman en operaciones políticas, las movilizaciones políticas alimentan los contextos de violencia y finalmente las interacciones cotidianas sufren el contragolpe de todo lo anterior. De esto resulta una pérdida de legitimidad que no afecta únicamente al régimen sino a cada uno de los protagonistas en particular”. Ver: Pecaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Traducción de Jorge Orlando Melo, Ed. 2, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1989, p. 34.

<sup>409</sup> Casos puntuales que sobre esta infiltración del narcotráfico en la política son el llamado “proceso 8000” en donde el Presidente de la República fue investigado por la Cámara de Representantes por el ingreso a su campaña electoral de fondos provenientes del Cartel de Cali. También el caso conocido como la “parapolítica”, en el que se ha investigado y condenado a congresistas por haber pactado con grupos paramilitares para beneficiar sus campañas electorales. Y, más recientemente, la extradición del General Santoyo, antiguo Jefe de Seguridad de la Casa de Nariño durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, por sus relaciones con el narcotráfico y los paramilitares.

<sup>410</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 12.

cultura democrática, parece claro que las herramientas teóricas escogidas resultan insuficientes para determinar con absoluta precisión la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional y las variables que explican su actuación. Una aproximación razonable, en todo caso, no deja de tener un gran valor para reflexionar hacia dónde puede dirigirse la democracia colombiana si la preocupación de los ciudadanos y los esfuerzos de las instituciones se canalizan hacia el fortalecimiento desmedido de la figura del presidente en detrimento de los restantes órganos del poder público.

## Capítulo 1

### Primer período (1974-1990)

El primer período comprende los últimos cuatro mandatos presidenciales que se rigen por la Constitución de 1886. Empieza entonces con la posesión de Alfonso López Michelsen el 7 de agosto de 1974 y termina con la posesión de Cesar Gaviria el mismo día de 1990. Durante estos dieciséis años ocupan la presidencia, de forma consecutiva y por períodos de cuatro años, Alfonso López Michelsen, Julio Cesar Turbay Ayala, Belisario Betancur Cuartas y Virgilio Barco Vargas. Las fechas que se utilizan como punto de partida y de cierre, no son aleatorias. La primera, pone término al Frente Nacional y con él, a un período de democracia que algunos denominan “oligárquica”, “consociacional”, “restringida” o “bajo asalto”<sup>411</sup>. En este sentido, el gobierno que abre este período estuvo llamado a “servir de transición entre el Frente Nacional y el pleno ejercicio de la democracia republicana”<sup>412</sup>. La segunda fecha, cierra el ciclo de la Constitución de 1886 y con él, una primera modalidad de presidencialismo que no volverá a repetirse en los períodos siguientes.

La facilidad con que el presidente puede recurrir a la declaración de un estado de sitio o de emergencia económica, sumada a la delegación permanente que le hace el Congreso de la función legislativa, permite prever los excesos en que va a incurrir el ejecutivo en este primer período. Los poderes partidistas, que también resultan ser amplios, se construyen a partir de la mayoría que consigue el partido del presidente en el Congreso y de la escasa oposición que éste encuentra en él. La debilidad de la oposición obedece tanto a factores institucionales, como el mandato constitucional que obliga al partido que gana las elecciones a otorgar al segundo

---

<sup>411</sup> Alexander Wilde caracteriza el período del Frente Nacional como una democracia “claramente oligarquica”. Ver: “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”. En *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, eds. Juan José Linz and Alfred Stepan, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, p. 34. Luis Carlos SÁCHICA se refiere a él cómo “una mutilación de la idea democrática, una democracia restringida”. Ver: *La reforma constitucional de 1968*, p. 30

<sup>412</sup> Arrubla, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”. *Colombia Hoy*, coord., Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, p. 219. Algunos, sin embargo, continúan calificando al período que sigue al desmonte del Frente Nacional, de democracia oligárquica. En efecto, señala Robert Dix, una coalición informal y poderosa de elites compuesta de expresidentes, líderes de los partidos tradicionales, de la Iglesia católica, de altos mandos militares, así como de empresarios y terratenientes, sostiene en Colombia el orden existente y controla las amenazas a los arreglos por ella establecidos. Ver: Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, Praeger, New York, 1987, p. 208.

partido en votos una “participación adecuada y equitativa” en el gobierno, como al uso que hace el ejecutivo de sus facultades extraordinarias para reprimir cualquier forma de protesta o voz crítica al gobierno.

## 1. El contexto

El año 1974, que da inicio a este primer período, no sólo tiene una gran significación en la historia colombiana por llevarse a cabo en él las primeras elecciones abiertas para presidente de la República desde 1946, sino que también marca para el resto del mundo el inicio de un período que Huntington denomina “la tercera ola de democratización”<sup>413</sup>. Todo este primer lapso transcurre entonces paralelo al proceso de transición a la democracia que experimentan unos treinta países con regímenes autoritarios, tanto de América Latina, como de Asia y Europa<sup>414</sup>. Para el año 1974 la mayoría de países latinoamericanos había sufrido un movimiento inverso hacia el autoritarismo que empezaría a revertirse a finales de los años setenta. Colombia, por su parte, desde la deposición del dictador Gustavo Rojas Pinilla y la entrada en vigencia del Frente Nacional en 1958, había sido reconocida nuevamente como una democracia<sup>415</sup>.

La precariedad de esta democracia, sin embargo, ha sido puesta en evidencia por algunos autores mediante la utilización de numerosos adjetivos con los que se propone matizar su alcance. Robert Dix por ejemplo, se refiere a ella como una forma de “democracia constreñida” en la que una serie de recursos antimayoritarios asegura que un partido no pueda ganar una

---

<sup>413</sup> Huntington, Samuel, op. cit., p. 17. El autor define una ola de democratización como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos. En el mundo moderno se han producido tres olas de democratización [...] Las primeras dos olas de democratización fueron seguidas por una ola inversa en la que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, aunque no todos, volvieron a gobiernos no democráticos”, p. 26.

<sup>414</sup> *Ibíd.*, pp. 13 y 33.

<sup>415</sup> En el caso colombiano, advierte Andrés Dávila, se evidencian una serie de factores que lo diferencian profundamente del resto de países latinoamericanos, Colombia, afirma Dávila, “ha sido ajena a los ciclos de autoritarismo-democracia-autoritarismo; no ha existido una tradición de caudillismo; no se dieron tampoco procesos populistas dominantes; y la economía no ha estado sujeta a los vaivenes y crisis comunes en la región. Por si esto no fuera suficiente, la fase de transición se produjo en la década de los años cincuenta, en los años ochenta el país no atravesó por una crisis económica y, cuando todos los países se dirigían hacia la democracia, su estable régimen político daba señales de agotamiento. Además, la violencia crónica y el Estado débil conservaban su carácter de rasgos distintivos y diferenciadores”. Ver: Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, Alfaomega, Bogotá, 2002, p. 39.

elección o perderla<sup>416</sup>. Pero tal vez el término más apropiado para explicar este período (1958-1974) sea el de *consociacionismo*<sup>417</sup>. El concepto *democracia consociacional* fue creado por Lijphart para describir regímenes políticos nacidos en sociedades plurales que resuelven o evitan el conflicto entre sus principales segmentos mediante la cooperación entre las élites y la instauración de una democracia. Los arreglos institucionales que exige tal cooperación suponen, según Lijphart, la formación de una gran coalición para gobernar entre los líderes de los segmentos en conflicto, un poder de veto mutuo o una mayoría concurrente para proteger los intereses de los segmentos minoritarios, la repartición proporcional de los cargos burocráticos y el gasto público, y el reconocimiento de autonomía a cada grupo para la resolución de sus asuntos internos<sup>418</sup>.

El calificativo de *democracia consociacional* que tanto Dix como Hartlyn le atribuyen al sistema político colombiano, responde a la suscripción de un acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador, que tenía por objeto poner fin a la violencia y restaurar la democracia interrumpida por la dictadura del General Rojas Pinilla en 1953<sup>419</sup>. Pero volvamos más atrás. Después del reequilibrio de poderes que había diseñado la reforma constitucional de 1910, el régimen político se caracterizaba por un “control civil relativamente institucionalizado” en el que, a diferencia de otros países latinoamericanos, el ejecutivo estaba en cabeza de un civil y era reemplazado a través de elecciones regulares y periódicas<sup>420</sup>. No obstante, estas elecciones estaban asociadas en gran medida a altos niveles de fraude y violencia interpartidista. Además, la competencia entre los partidos durante esta primera mitad del siglo XX fue excepcional. Más que competir, la oposición se abstenía de participar en las elecciones, sobre todo en las presidenciales<sup>421</sup>. La

---

<sup>416</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit. p. 42.

<sup>417</sup> Dix, Robert. “Consociational Democracy...”, op. cit., pp. 303 y 304; Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Traducción de Pedro Valenzuela, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, pp. 13.

<sup>418</sup> Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977, p. 25. Ver también, del mismo autor: “Consociational Democracy”. *World Politics*, 21, 1969, p. 216.

<sup>419</sup> Un elemento importante de este acuerdo, advierte Alexander Wilde, es que “cuando las elites de los partidos oligárquicos reafirmaron su predominio sobre las nuevas fuerzas sociales formando el Frente Nacional, lo hicieron sin ninguna organización de masas significativa. Que la democracia oligárquica sobreviviera se debe no sólo al talento de estos líderes sino también a la debilidad del reto al que se enfrentaban –la falta de alternativas explícitas y organizadas a su sistema”. Ver: “Conversations among Gentlemen...”, op. cit., p. 68.

<sup>420</sup> Solaún, Mauricio. “Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems”. En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds., Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1980, p. 3.

<sup>421</sup> De hecho, solo hubo competencia en las elecciones de 1922, 1930 y 1946. Ver: Solaún, Mauricio. “Colombian Politics...”, op. cit., p. 2. Una diferencia importante respecto de otros países latinoamericanos es que, en Colombia, la manipulación de las elecciones no estaba destinada a mantener a un líder

“democracia” de este período se mueve así dentro de la “crisis permanente del Derecho Constitucional” de la que habla Vázquez Carrizosa pues, si bien se advierten algunos períodos de paz, afirma el autor, “[a]l contrario de lo que comúnmente se supone, el repaso histórico de la vida institucional colombiana, ofrece una imagen de permanente inestabilidad”<sup>422</sup>.

Las tensiones entre los partidos empiezan a exacerbase con la división de los liberales para las elecciones presidenciales de 1946 y el consiguiente triunfo de los conservadores, después de dieciséis años de gobierno liberal. Los conservadores, señala Solaún, querían recuperar el gobierno hegemónico que habían perdido en 1930 y por tanto, mantenerse en el poder por más tiempo del que suponía un único período presidencial (1946-1950). Por su parte los liberales, que se consideraban la fuerza mayoritaria, perseguían un retorno rápido al poder<sup>423</sup>. Estas tensiones se desbordan con el asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 –quien se perfilaba como el próximo presidente– recrudeciendo el período de intensas y sanguinarias confrontaciones entre liberales y conservadores que había empezado en el 1946 y que fue conocido como *La Violencia*. Incapaz de responder a las denuncias de la oposición y de conseguir acuerdos entre los partidos que pusieran freno a esta guerra civil, el gobierno propicia las condiciones para el golpe de 1953<sup>424</sup>. Con la sospecha de que Laureano Gómez como presidente titular había abandonado a su suerte el poder, Vázquez Carrizosa describe los acontecimientos en los siguientes términos: “[s]in un disparo, sin un grito, sin ninguna actitud heroica que valiera la pena señalar, el golpe del 13 de junio se había hecho con la sencillez de un relevo de guardia en uno de los cuarteles de la ciudad”<sup>425</sup>. Así, en una atmósfera general de complicidad con el golpe de Estado y en un acto claramente violatorio de la Constitución,

---

específico en el poder sino a conservar la hegemonía del partido político que se había hecho con él. Dice el autor: “la competencia entre partidos suponía no un cambio en el gobierno sino una lucha por la <hegemonía>, asociada a su ausencia de normas y su potencial quiebra”, *ibid.*, p. 40.

<sup>422</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 11.

<sup>423</sup> Solaún, Mauricio. “Colombian Politics...”, op. cit., p. 29.

<sup>424</sup> Sobre los hechos que explican la quiebra de la democracia y los intentos fallidos por mediar entre los partidos para impedirla, resulta de gran interés la reconstrucción que hace Alexander Wilde en los capítulos 6 y 8 de su libro: *Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1982.

pp. 89-106 y 117-127. Respecto a los acontecimientos que rodearon el golpe de Estado puede consultarse Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., pp. 287-318. Siguiendo la tesis de Linz, Alexander Wilde afirma que la quiebra de la democracia que experimenta Colombia en 1949 se explica en las instituciones políticas y sus reglas, en lugar de factores relacionados con una lucha de clases o de ideologías. De hecho, señala el autor, es significativo que el Frente Nacional representara una solución que se había propuesto, aunque no implementado, en 1949, que contemplara garantías de carácter exclusivamente político que no incluían exigencias de tipo social y que además fuera diseñado por los mismos que estuvieron involucrados con el quiebre de la democracia. Ver: Wilde, Alexander. “Conversations among Gentlemen”, op. cit., p. 67.

<sup>425</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 297.

continúa el autor, la misma Asamblea Nacional Constituyente que se había creado en 1952 bajo el gobierno de Laureano Gómez, se reúne dos días después del golpe para declarar legítimo el título del General Gustavo Rojas Pinilla como presidente de la República<sup>426</sup>.

El dictador, que había sido recibido en un principio con entusiasmo por todos los sectores políticos que se sintieron esperanzados con su llegada al poder, perdió en poco tiempo el apoyo de los partidos, la Iglesia, la clase empresarial y de un sector clave dentro del mismo ejército<sup>427</sup>. La acentuada militarización del gobierno logra que en poco tiempo liberales y conservadores pasen a la oposición y empiecen a buscar mecanismos para pactar una tregua entre ellos y deponer al dictador. A partir de un acercamiento entre las distintas fuerzas políticas<sup>428</sup> que empieza a tomar forma con las negociaciones de los ex presidentes Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez<sup>429</sup>, se propone pactar una tregua entre los partidos tradicionales para recuperar el poder y restaurar la democracia<sup>430</sup>. Ante la fuerte oposición y alertado por sus oficiales de confianza, Rojas Pinilla finalmente entrega el poder el 10 de mayo de 1957 a una Junta Militar de cinco miembros<sup>431</sup>. Si bien su caída se precipita a raíz de una huelga general que reúne al sector

---

<sup>426</sup> Acto Legislativo número 1 de 1953.

<sup>427</sup> Sobre el apoyo al dictador advierte Diego Uribe Vargas “[p]ocos mandatarios han tenido en la historia de Colombia tanto respaldo, y a la vez ninguno dilapidó, en tan corto tiempo, el crédito ilimitado de confianza que el país le había abierto” y más adelante continúa “[l]a inexperiencia en la tarea política y la ambición de los más próximos consiguieron que él mismo destruyera en pocos meses de gobierno, el pedestal que sus compatriotas erigieron desde el mismo día en que asumió el mando”, Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia, Vol I*, Segunda edición ampliada y actualizada. 3 vols, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1985, pp. 247 y 248.

<sup>428</sup> Acerca de estas fuerzas políticas afirma Mario Arrubla: “[p]ara derribar el régimen de los militares se congregaron en un solo frente los empresarios de la banca, de la industria y del comercio: los liberales de los más diversos matices; los conservadores del oro puro y de la escoria, es decir, los expulsados del poder por Rojas y los que habían entrado con él; la iglesia, por supuesto; en fin, los comunistas y los estudiantes”. Ver: Arrubla, Mario, op. cit., p. 202.

<sup>429</sup> Alberto Lleras Camargo había asumido la presidencia de la República tras la renuncia de López Pumarejo en 1945 y por el período que a éste le restaba para cumplir su mandato, es decir, hasta 1946. Dice Arend Lijphart “la característica esencial de una democracia consociacional no es tanto un arreglo institucional particular sino el esfuerzo conjunto y deliberado de las élites de estabilizar el sistema”. Ver: Lijphart, Arend. “Consociational Democracy”, op. cit., p. 213.

<sup>430</sup> Un estudio detallado del proceso de construcción del pacto frentenacionalista, su contexto, sus antecedentes lejanos en las coaliciones partidistas del siglo XIX, así como de las negociaciones que finalmente conducen al acuerdo, primero entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez y posteriormente entre los partidos –concretadas entre 1956 y 1957 con los acuerdos de Benidorm y Sitges, o el Pacto del 20 de marzo y el de San Carlos en Bogotá– pueden consultarse en: Dávila Ladrón de Guevara. Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., capítulo 2, pp. 47-97; en las memorias de Camilo Vásquez Cobo Carrizosa. “*El Frente Nacional: su origen y desarrollo*”, Edición de Sylvia Wills de Vázquez Carrizosa, Cali, 1960 y en el libro de Jonathan Hartlyn. *La política del régimen de coalición*, op. cit., pp. 42-74.

<sup>431</sup> El gobierno de esta Junta Militar, advierte Andrés Dávila, permitió replantear el papel que tendrían las Fuerzas Armadas en el nuevo régimen civil, dice el autor, “se devolvió el poder a los civiles, pero la labor de la Junta Militar no permitió que las instituciones armadas perdieran los beneficios y prebendas

bancario, industrial y comercial y que consigue paralizar al país, conviene tener en cuenta la advertencia de Vásquez Carrizosa de que, el 10 de mayo “no fue un movimiento obrero sino de la alta burguesía, de la iglesia arrepentida de su actitud de 1953 y de un capitalismo que había perdido las riendas del poder”<sup>432</sup>. Durante el gobierno de esta Junta Militar que duró poco más de un año, se aprobó un proyecto de reforma constitucional que contenía los acuerdos alcanzados por los partidos Liberal y Conservador y que sería objeto de refrendación popular el 1 de diciembre de 1957. Valencia Villa lo describe como “un dispositivo monopolístico por el cual las dos fuerzas políticas comparten las posiciones y responsabilidades gubernamentales mediante tres mecanismos: alternación presidencial, paridad burocrática y cooptación judicial (artículos 2, 4 y 12)”<sup>433</sup>. Este pacto contiene así todos los elementos descritos por Lijphart para la configuración de una democracia consociacional<sup>434</sup>.

Aprobado mediante plebiscito para un período de dieciséis años, los ciudadanos sólo pudieron elegir para la presidencia de la República entre los candidatos postulados por el partido político al que correspondía el turno en el poder. El lanzamiento de varios candidatos bajo la bandera de un mismo partido fortaleció el faccionalismo y trasladó las confrontaciones que inicialmente se presentaban entre partidos, al interior de los mismos<sup>435</sup>. Los conservadores por ejemplo, para la elección presidencial que daría inicio al Frente Nacional en 1958, se dividieron al punto de que si bien el pacto había previsto que el primer presidente fuera un conservador, tuvieron que ceder su turno a los liberales y apoyar la candidatura de Alberto Lleras Camargo porque no consiguieron acordar quién sería el candidato oficial. También los liberales se dividirían para las siguientes elecciones en 1962.

La rotación de los partidos Liberal y Conservador en la presidencia se compensó con el principio de la paridad que exigía proveer todo el aparato burocrático con militantes conservadores y liberales por partes iguales, de forma que el partido que no ejercía la presidencia no perdía su participación en el poder. Este principio se extendió además a las ramas legislativa y judicial. En los órganos colegiados –Congreso, Asambleas y Concejos– se garantizó a cada partido una

---

conseguidos y, sobre todo, mantuvieron el fortalecimiento institucional significativo, pero de cualquier modo comparativamente relativo, alcanzado en esos años”. Ver: Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *El juego del poder: historia, armas y votos*. Fondo Editorial CEREC- Ediciones Uniandes, Bogotá, 1998, p. 132.

<sup>432</sup> Vásquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 307.

<sup>433</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Ed. 3, Editorial Panamericana, Bogotá, 2012, pp. 189 y 190.

<sup>434</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit. p. 97.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p. 117.



cuota fija en la corporación sin importar el número de votos que obtuviera. Las curules se repartían así por partes iguales y el número de votos conseguido por cada lista únicamente tenía importancia al interior de los partidos para llevar a cabo la distribución de las curules entre sus distintas facciones<sup>436</sup>. Asimismo, para evitar la paralización de los órganos colegiados y obligarlos a formar consensos (pues sus fuerzas políticas estaban equilibradas y el resultado de las votaciones sería 50 contra 50), se exigió en la toma de decisiones una mayoría calificada que requería la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros<sup>437</sup>. La fragmentación de los partidos y la necesidad de formar coaliciones entre las distintas facciones, llevó a que el sistema se comportara en ocasiones como un sistema multipartidista. Al mismo tiempo, los principios de alternación y paridad y la ausencia de diferencias ideológicas reales entre ambas colectividades, hicieron que en otros casos pareciera un sistema de partido único con aspiraciones hegemónicas<sup>438</sup>.

Además del rechazo que recibió el Frente Nacional por parte de las fuerzas políticas que fueron marginadas de la participación y que representaban clases o sectores excluidos por los estamentos tradicionales, éste encontró fuertes opositores al interior de los mismos partidos que protagonizaron el pacto. De hecho, una facción disidente del partido Liberal fundada por Alfonso López Michelsen en 1959, el Movimiento Revolucionario Liberal (en adelante, MRL), fue el primero en oponerse al principio de alternación previsto por el Frente Nacional. Tras hacerse con un alto porcentaje de los votos liberales en las elecciones al Congreso de 1962, el MRL coge fuerza y hace temer por primera vez la continuidad del pacto cuando López Michelsen se lanza a las elecciones presidenciales del mismo año, a pesar de que el turno le correspondía a un candidato conservador. El MRL, sin embargo, no consigue los resultados esperados y sigue debilitándose en las elecciones de 1966, hasta que en 1967, López Michelsen finalmente decide adherirse de nuevo al partido Liberal afirmando que Lleras había adoptado gran parte de las reformas que justificaba la existencia de esta facción. Parte de ella, sin embargo, se niega a volver al partido Liberal y se une al movimiento guerrillero Ejército de Liberación Nacional (en

---

<sup>436</sup> Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Ed. 3, Editorial Temis, Bogotá, 1970, pp. 13, 14, 29 y 30.

<sup>437</sup> El caso colombiano, advierte Hartlyn, es especial entre todos los intentos de democracia consociacional por ser el único que se ha instaurado dentro de un sistema presidencial. Si bien Venezuela y Chile también tuvieron transiciones a la democracia que involucran elementos consociacionales, ni el Pacto de Punto Fijo de Venezuela en 1958 ni el de Chile en 1989 implicaron reformas formales a la Constitución. Además, en el caso venezolano, el sistema de elecciones competitivas se recupera por completo en 1968. Ver: Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics". p. 243.

<sup>438</sup> Hartlyn Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. cit., p. 229.

adelante, ELN). Tras su adhesión, López Michelsen fue nombrado gobernador del departamento del Cesar y seguidamente ministro de Relaciones Exteriores en agosto de 1968<sup>439</sup>.

También en el partido Conservador el Frente Nacional encontraría una fuerte oposición que se manifiesta en la fundación, en 1961, de la Alianza Nacional Popular (en adelante, ANAPO) a cargo del ex dictador Rojas Pinilla. Esta facción, compuesta en un principio por conservadores, recibe también, a partir de las elecciones de 1966 el apoyo de los liberales. De esta forma, sus listas, que el sistema del Frente Nacional le prohibía presentar con su propio nombre, se lanzan bajo las etiquetas liberal y conservadora<sup>440</sup>. En 1970 la continuidad del pacto es amenazada por segunda vez cuando en el conteo de los votos Rojas Pinilla empieza a imponerse sobre el candidato oficial del Frente, Misael Pastrana Borrero. Inmediatamente el gobierno censura la prensa para transmitir los resultados electorales. Quince días más tarde, en circunstancias tachadas de fraudulentas, el gobierno publica los resultados de las elecciones y la ANAPO resulta privada de la presidencia por un margen muy estrecho<sup>441</sup>.

A partir de entonces, la ANAPO empezará un proceso de caída del que ya no logrará reponerse ni siquiera a pesar de instituirse en 1971 como partido político independiente<sup>442</sup>. Esta caída queda en evidencia en los comicios municipales y departamentales de 1972 y se acentúa en las elecciones presidenciales de 1974, con la pérdida de un 31.51% de sus electores respecto a las elecciones de 1970. El aumento de los votos que obtienen los partidos Liberal y Conservador

---

<sup>439</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 49.

<sup>440</sup> Un estudio detallado de la organización e ideología de este movimiento político así como de sus implicaciones en la política colombiana puede consultarse en: Dix, Robert. "Political Oppositions under the National Front". En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman and Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1980, pp. 140-170.

<sup>441</sup> Sobre los hechos que rodearon las elecciones de 1970, advierte Gallón Giraldo: "[l]os primeros resultados del conteo de las urnas dan una ventaja a Rojas, ante lo cual el gobierno reacciona prohibiendo a la prensa transmitir los datos que no sean autorizados oficialmente. El temor de un fraude y la disposición a defender por la fuerza lo que era considerado como la victoria de la ANAPO incentiva la movilización de varios sectores populares en las calles y en las plazas públicas. El estado de sitio es decretado el 21 de abril y los resultados definitivos de las elecciones son publicados 15 días más tarde: Pastrana es declarado Presidente por 1.614.419 votos contra 1.557.482 de Rojas". Ver: Gallón Giraldo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., pp. 82 y 83. Esta confusa derrota, inspirará en 1973 la fundación del grupo guerrillero Movimiento 19 de abril (M-19).

<sup>442</sup> En este declive de la ANAPO se advierte la confluencia de elementos como la restauración de la libre competencia entre partidos en el año 74 y la consiguiente pérdida del rol anti Frente Nacional que desempeñaba la colectividad, el escepticismo en que los partidos tradicionales permitirían a la ANAPO asumir el poder en caso de que ganara y la candidatura de María Eugenia, en lugar del mismo Rojas. María Eugenia, hija de Rojas Pinilla, había asumido la dirección de la ANAPO y la candidatura para las elecciones presidenciales del 74 cuando éste tiene que renunciar a ella por problemas de salud. Ver: Dix, Robert H. "The Varieties of Populism: The Case of Colombia". *The Western Political Quarterly* Vol. 31, No. 3, 1978, p. 345.

dan lugar a pensar en el mismo proceso que sufrió el MRL, esto es, la absorción por parte de los partidos tradicionales de una facción que había nacido en su seno<sup>443</sup>. De esta forma, puede afirmarse, en palabras de Chernick, que “[l]a historia del MRL, de la ANAPO y de los partidos de izquierda demuestran que durante el transcurso del Frente Nacional, la oposición política y las manifestaciones más radicales contra el sistema vigente fueron contrarrestadas a través de diversas estrategias como la cooptación, el fraude o la represión”<sup>444</sup>. Este bloqueo de los espacios de competencia política y electoral a los partidos no tradicionales, para Rodríguez Raga, hizo del Frente Nacional “un factor coadyuvante para el surgimiento, en los años sesenta y setenta, de diversos grupos de insurgencia armada que, al menos en sus orígenes, justificaban su accionar en la convicción de que las vías legales de acceso a la escena política se encontraban herméticamente cerradas”<sup>445</sup>.

Ahora bien, es difícil precisar con exactitud cuándo termina el Frente Nacional pues, a pesar de que en 1974 se llevan a cabo las primeras elecciones competitivas que dan fin al pacto de alternancia presidencial, la reforma de 1968 había extendido la repartición paritaria de los principales puestos de la administración hasta el año 78 e incluso, los gobiernos de coalición se sucederían de facto hasta la elección del presidente Virgilio Barco en 1986<sup>446</sup>. Si bien la repartición del poder no termina sino una década después de concluido el pacto, podría tenerse la elección de Alfonso López Michelsen en 1974 como el cierre de un período de *democracia consociacional* producido por una apertura gradual del sistema político. En efecto, a partir de este año se eliminó la paridad en el Congreso y pudieron presentarse listas por partidos diferentes al Liberal y Conservador, mientras que para las Asambleas departamentales y Concejos municipales se había permitido desde las elecciones de 1970<sup>447</sup>.

Pero, el concepto de *consociacionalismo* no se aplica a cualquier tipo de democracia en la que sus élites lleguen a un acuerdo. Inicialmente este concepto fue utilizado por Lijphart en el estudio de sociedades divididas por asuntos étnicos, religiosos, lingüísticos o de clase. No obstante, Hartlyn justifica la necesidad de extenderlo al análisis de sociedades que presentan otro tipo de

---

<sup>443</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 241 y 243.

<sup>444</sup> Chernick, Marc W. “Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional”. En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, 1989, p. 290.

<sup>445</sup> Rodríguez Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, 2002, p. 223.

<sup>446</sup> Hartlyn Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., Nota 1, p. 134.

<sup>447</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 159.

fragmentación asimilable a éstas<sup>448</sup>. En el caso colombiano el autor advierte una profunda segmentación producida por la vinculación e identificación de todos los grupos sociales, sin distinción de clase o región, con uno de los partidos políticos tradicionales. De hecho, señala, tanto los miembros de la oligarquía como del campesinado en todo el territorio nacional se identificaba con uno de ellos<sup>449</sup>. La identificación partidista durante este período puede describirse en los siguientes términos: “los dos partidos históricos, los liberales y los conservadores, fueron el centro, la base inexorable de la vida política por más de un siglo. Ellos definieron y dieron forma a casi todo el conflicto. Fueron, en cierto sentido, las instituciones nacionales más importantes en la sociedad. Fueron más significativas en materia estructural, cultural y de comportamiento que otros grupos sociales (como la religión, las clases y estratos) y que otras institucionales nacionales (como el ejército, la iglesia o incluso, el Estado mismo)”<sup>450</sup>. En este sentido, pertenecer a uno u otro partido político se convirtió en Colombia en un factor de división de la sociedad y en una fuente de conflicto equiparable a la segmentación que en otros países había producido el profesar una fe determinada o el hacer parte de una etnia o clase. Esta equiparación cobra aún más sentido si se tiene en cuenta que la afiliación a un partido no fue, quizá hasta la instauración del Frente Nacional, una elección de cada ciudadano sino una cuestión de sangre, una característica que se heredaba de generación en generación. De esta forma, afirma Leal Buitrago, “[u]no es liberal o conservador como uno es católico o colombiano – por nacimiento—. Uno ni siquiera considera no ser liberal o conservador, de la misma manera que uno nunca consideraría no ser católico o colombiano por un simple acto volitivo”<sup>451</sup>.

Pero aún cuando los modelos de *democracia consociacional* fueron diseñados como una salida a la violencia y a los conflictos que surgen en el seno de una sociedad profundamente dividida y políticamente fragmentada, han sido criticados por sus deficiencias democráticas y su incapacidad para conseguir un gobierno estable y eficiente<sup>452</sup>. En efecto, en el caso colombiano, si bien el Frente Nacional logró eliminar la violencia que había surgido a partir de la identificación

---

<sup>448</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 28 y 297. En un sentido similar, también se había expresado Robert Dix en “Consociational Democracy...”, op. cit., p. 308.

<sup>449</sup> Hartlyn, Jonathan, *La política del régimen de coalición*, pp. 21, 47 y 73. Esta idea había sido apuntada ya por Robert Dix en “Consociational Democracy: The Case of Colombia”, p. 304.

<sup>450</sup> Wilde, Alexander W. “Conversations Among Gentlemen”, op. cit., p. 35.

<sup>451</sup> Citado por Hartlyn en: *La política del régimen de coalición*, p. 39. Ronald Archer se refiere a los grupos que resultan de la identificación con una de estas colectividades como “subculturas partidistas” que dividen al país en dos. Ver: Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 170. Alexander Wilde, sin embargo, advierte que si bien dicha identificación partidista es un elemento primordial en las divisiones sociales, resulta exagerado otorgarles el calificativo de “subculturas” e interpretar tales lealtades partidistas como si obedecieran a contenidos ideológicos determinados, especialmente al nivel de las masas. Ver: “Conversations among Gentlemen”, op. cit. p. 37.

<sup>452</sup> Lijphart, Arend. *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, op. cit. 47

partidista, reinstaurar a los civiles en el poder y sentar las bases para el desarrollo económico, los partidos no advirtieron los costos que esta distribución del poder acarrearía. La consagración de los principios de *alternación* y *paridad*, que tenían por objeto poner a salvo la fragilidad del sistema, limitó severamente la competencia por el poder y el derecho al voto, produciendo la exclusión de las demás fuerzas políticas de su participación en el poder<sup>453</sup>. El principio de alternación además, logró que los enfrentamientos entre los partidos que se habían basado en diferencias ideológicas se transformaran en conflictos burocráticos sobre la distribución de los recursos del Estado, convirtiendo el clientelismo en “un elemento central del sistema frentenacionalista”<sup>454</sup>. De igual forma, el pacto trajo consigo el inmovilismo del Congreso, una abstención electoral cada vez mayor y la formación de movimientos guerrilleros antisistema que, según Dávila, “mostraron las primeras señales de ausencia de legitimidad de las reglas de juego predominantes”<sup>455</sup>. No obstante, aunque el consociacionalismo “inevitablemente compromete la democracia en alguna medida”, también es cierto que cuando reemplaza gobiernos militares que reprimen grupos étnicos, religiosos o de cualquier otra naturaleza, supone un cambio, aunque no hacia regímenes claramente democráticos, al menos sí más abiertos<sup>456</sup>. El sistema instaurado en Colombia en 1958 podría calificarse como “democrático” para diferenciarlo de las dictaduras militares que azotaban a la región pero, debe tenerse en cuenta que se trata de una democracia “restringida” o “limitada” y en todo caso, con grandes deficiencias en la protección de los derechos políticos de las minorías<sup>457</sup>.

En este sentido, la elección de López Michelsen puede entenderse como la transición de una democracia consociacional hacia la búsqueda de una democracia plena<sup>458</sup>. A partir de entonces, la apertura del sistema permitiría de nuevo la participación en las elecciones de otras fuerzas políticas distintas a los partidos tradicionales. Esta apertura, sin embargo, no supuso un cambio en la élite gobernante. Los actores políticos que intervienen en este primer período de estudio son, en gran medida, los mismos que habían gobernado desde la década de los treinta y cuando

---

<sup>453</sup> Lijphart, Arend. “Consociational Democracy”, op. cit., p. 214.

<sup>454</sup> Chernick, Marc W., op. cit., p. 288.

<sup>455</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., p. 107. Ver también: Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 177. Como se advirtió en páginas anteriores, una parte del MRL no quiso adherirse nuevamente al partido Liberal y se unió al ELN. En cuanto a la ANAPO, en 1973, algunos de sus miembros fundaron el M-19.

<sup>456</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit. pp. 28 y 29.

<sup>457</sup> En efecto, como bien advierte Greppi, la “democraticidad” que puede predicarse de un régimen político, “es una cualidad gradual, que varía en función de que se cumplan, en mayor o menor medida, un conjunto de condiciones. Entre la democracia óptima y la peor de todas, puede darse un amplio abanico de situaciones intermedias”. Ver: Greppi, Andrea. “Calidad de la democracia”, op. cit., p. 176.

<sup>458</sup> Arrubla, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”, op. cit., p. 219.

no éstos directamente, sí sus descendientes<sup>459</sup>. De los cuatro presidentes que se estudian en este período, dos son hijos de expresidentes o de candidatos presidenciales. El primero de ellos, Alfonso López Michelsen, era hijo de Alfonso López Pumarejo, presidente entre 1934 y 1938 y único político del siglo XX en ser reelegido a la presidencia para el período 1942-1945. A su vez, su principal contrincante en las elecciones, Álvaro Gómez, era hijo de Laureano Gómez, elegido presidente en 1950 y derrocado por el dictador Rojas Pinilla en 1953. Finalmente, María Eugenia Rojas, quien ocupa el tercer puesto en estas elecciones por la ANAPO, era la hija de Rojas Pinilla. En estos comicios concurren así los hijos de los tres personajes que habían protagonizado la política treinta años atrás y, dice Pécaut, “[s]i se piensa que Laureano Gómez fue el feroz adversario de Alfonso López Pumarejo, a quien empujó a la renuncia en 1945, que una coalición dirigida por Laureano Gómez y apoyada por Alfonso López Pumarejo obligó a su vez al general Rojas Pinilla a retirarse en 1957, se ve que la campaña electoral 73-74 hace revivir muchos recuerdos”<sup>460</sup>. Asimismo, el presidente que sigue para el período 1978-1982, Julio Cesar Turbay, era hijo de Gabriel Turbay candidato oficial del liberalismo que se disputa la presidencia en 1946 con un miembro de su propio partido, Jorge Eliécer Gaitán, y con el conservador Mariano Opina. Belisario Betancur y Virgilio Barco son los únicos que ejercen la presidencia en este primer período sin ser hijos de expresidentes o candidatos presidenciales. No obstante, se disputan ambos el cargo con candidatos que sí son herederos de esta élite gobernante, el primero con Alfonso López Michelsen y el segundo con Álvaro Gómez.

Pero no sólo los presidentes hacen parte de una “élite”, también los congresistas provienen de los estratos sociales más altos y con mayores niveles educativos. Así lo demuestra un estudio de Leal Buitrago y Kline sobre la composición social del parlamento que discutió la reforma constitucional de 1968. Dicen los autores “los congresistas representan una <élite> educativa en el país”. De hecho, continúan, “el 87% de los entrevistados ha tenido algún tipo de educación universitaria y un 80% ha completa una carrera universitaria. Si comparamos estas cifras con el total de la población colombiana de veinte años y más, sólo el 1,3% tiene una educación universitaria”<sup>461</sup>. Además, señalan, los partidos políticos tradicionales, en todas las regiones del país, reclutan a sus miembros de la misma élite, sólo la ANAPO combina diferentes estratos<sup>462</sup>.

---

<sup>459</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 31.

<sup>460</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 236.

<sup>461</sup> Leal Buitrago, Francisco y Harvey F. Kline, “Características básicas y experiencia de cambio de los congresistas”. En: *Un estudio del Congreso Colombiano*, eds. Gary Hoskin, Francisco Leal Buitrago, Harvey Kline, Dora Rothlisberger y Armando Borrero, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011, pp. 103 y 104.

<sup>462</sup> *Ibid.*, p. 130. Más adelante señalan “del análisis de estratificación y movilidad sociales de los congresistas se puede confirmar su carácter de <élite>, inclusive teniendo en cuenta las relativamente

Es por esto que algunos, como Robert Dix, califican la democracia de este período de “oligárquica” pues, advierte, el poder económico, el estatus social, el acceso a la educación y a la salud está en manos de una élite que a su vez detenta el poder político y las barreras para entrar a hacer parte de ella son muy difíciles de cruzar. Los partidos están dominados por unos “jefes naturales” que tienden a ocupar una alta posición en la sociedad. Además, congresistas, presidentes y ministros suelen provenir, en un grado desproporcionado en comparación con la población colombiana, de esta élite. Asimismo, el diseño de las políticas ha probado que los terratenientes, empresarios y en general, una élite económica, tiene la facultad de impedir las reformas que van en contravía de sus intereses o de frenar su ejecución. Pocas veces los trabajadores y nunca los campesinos, llegan a hacer parte del proceso político<sup>463</sup>.

## **2. Configuración del presidencialismo**

### **2.1. Las facultades del ejecutivo**

Durante el período comprendido entre el 7 de agosto de 1974 y el 6 de agosto de 1990, el principio de separación de poderes continúa desdibujándose con la progresiva arrogación de funciones por parte del ejecutivo. Sus facultades para intervenir sobre el proceso de creación de la ley e imponer su agenda al Congreso, se habían expandido de forma progresiva sobre todo, a partir de la reforma de 1968. No obstante, el relevo del Congreso en el ejercicio de una parte importante de sus funciones no obedece exclusivamente a la distribución de competencias, de entrada dispareja, efectuada por la Constitución de 1886. Un análisis cuidadoso de las actuaciones de las tres ramas del poder público permite identificar la utilización abusiva del ejecutivo de sus facultades pero también, la voluntad del Congreso de delegar parte de las suyas y la aquiescencia de la Corte a la actividad desplegada por ambos.

Este Congreso, desposeído de una gran parte sus funciones, logró retener un “poder negativo” para obstaculizar y poner frenos a algunas propuestas de reforma que provenían del ejecutivo<sup>464</sup>. A pesar de que muchas de ellas tenían por objeto abrir y modernizar el sistema político, encontraron fuertes obstáculos en él, dejando en evidencia que en algunos casos los intentos del presidente de imponerse a través de la expedición de decretos, era una estrategia ineficiente. En este sentido, Archer y Shugart llaman la atención sobre la tendencia a subestimar los límites que

---

altas tasas de movilidad social ascendente de los entrevistados con relación a sus padres y abuelos paternos”, *ibid.*, p. 134.

<sup>463</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 207.

<sup>464</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 44.

tiene el poder del presidente en el sistema político colombiano y que llevan a incluirlo en la categoría de “potencialmente dominante” en la medida en que su poder, más potencial que real, difícilmente consigue imponerse sobre el Congreso<sup>465</sup>. En efecto, afirman, si bien el presidente tiene amplios poderes legislativos e incluso puede recurrir a las facultades extraordinarias para imponer su programa de gobierno mediante decreto, cuando se trata de cambios estructurales de carácter político, económico o social, sus iniciativas no sobreviven a la próxima administración si el parlamento no está dispuesto a convertirlas en ley, más aún, algunas de ellas exigen reformas constitucionales que sólo éste puede tramitar. La aprobación de su agenda está condicionada así por el respaldo de su partido e incluso a veces, por el apoyo de una parte de la oposición. De esta forma, señalan, la capacidad del presidente para hacer efectivo su poder y modificar el *statu quo* se ve reducida al margen que tiene para crear acuerdos con los líderes que controlan los votos de cada partido dentro del parlamento. Por fuera de él, las posibilidades de conseguirlo se desvanecen<sup>466</sup>.

Esta advertencia tiene sentido si se recuerda que la fuerza o la debilidad que tiene el presidente en un sistema político determinado, se mide atendiendo no sólo a las facultades que la Constitución le asigna para intervenir en el proceso de creación de la ley sino también, al control que éste puede ejercer sobre su propio partido o sobre el partido mayoritario en el congreso<sup>467</sup>. Para Archer y Shugart, la fragilidad del ejecutivo colombiano durante este período responde a una reducción del poder del presidente sobre su partido que comienza a manifestarse, desde mediados de los años setenta, en los continuos bloqueos a sus reformas, incluso en los casos en que su partido consigue la mayoría de sillan en el parlamento. Esto se explica, como se estudiará en los apartados siguientes, en la fragmentación interna de los partidos que resulta de los incentivos que otorga el sistema electoral para promover la competencia intrapartidista<sup>468</sup>. Un ejemplo de esta debilidad del presidente puede rastrearse en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Cuando la Corte Suprema se opuso al intento del presidente conservador de

---

<sup>465</sup> Archer, Ronald y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 159.

<sup>466</sup> *Ibid.*, pp. 131-137. Esta debilidad del presidente no es exclusiva del sistema político colombiano. Mainwaring por ejemplo, encuentra que es un rasgo común a la mayoría de democracias latinoamericanas, en donde, a pesar de los amplios poderes que la Constitución le confiere al ejecutivo para proponer e iniciar políticas, éste encuentra serios problemas para conseguir el apoyo en el Congreso que le permita implementarlas. Ver: Mainwaring, Scott. “Presidentialism in Latin America: a review essay”, op. cit., p. 162.

<sup>467</sup> Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, “Presidentialism and Democracy in Latin America...”, op. cit., p. 51.

<sup>468</sup> Archer, Ronald y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 110.



impulsar una reforma fiscal amparándose en un estado de emergencia económica –figura que la Corte le había permitido usar a López Michelsen para el mismo propósito unos años atrás–, Betancur no tuvo otra alternativa que presentar el proyecto al Congreso y buscar un acuerdo con los liberales, que eran mayoría en el parlamento. Para conseguir este respaldo, que incluía negociar el apoyo de su propio partido, el presidente tuvo que hacer cambios en su gabinete, en su estilo de gobierno, en la legislación propuesta y además, tuvo que recurrir a herramientas clientelares en un grado mayor del que normalmente hubiera estado dispuesto a hacerlo<sup>469</sup>. También los gremios como por ejemplo Fenalco, Fedesarrollo y Fedemetal pudieron ejercer presión para hacerse escuchar y lograr que el gobierno tuviera en cuenta sus intereses en la aprobación de la reforma. Así las cosas, advierte Cepeda Espinosa, “[i]ntencionalmente o no, la C.S.J. condujo a Betancur del escenario que le convenía, al que más lo desfavorecía. Podemos sostener que, en este caso, el ejercicio del poder presidencial fue canalizado por la C.S.J.”<sup>470</sup>.

Pero, si bien no puede pasarse por alto que el Congreso retiene un “poder negativo” que en ocasiones le sirve para poner frenos al presidente, tampoco puede llegarse al extremo de afirmar, como sugieren Archer y Shugart, que éste suponga un bloqueo permanente al ejecutivo durante este período. Así lo demuestran las facultades extraordinarias que le han servido al presidente para saltarse este obstáculo e impulsar su agenda legislativa ante la inactividad del Congreso y, en algunas ocasiones incluso, para imponerse directamente sobre él. Parece más acertado entonces hablar de una apropiación progresiva de la función legislativa con el asentimiento y la participación del Congreso y con unos límites ocasionales que éste le impone. Esta dinámica constituye un síntoma claro de una crisis del sistema presidencial. Una vez empieza esta crisis, advierte Ackerman, se da inicio a un círculo vicioso en el que presidente rompe los controles impuestos por la ley a través de decretos unilaterales que, por lo general, van más allá de las facultades que la Constitución le asigna. Por su parte, los congresistas, en lugar de protestar se sienten aliviados de evitar la responsabilidad política que acarrea la toma de decisiones difíciles. Frente a esta respuesta, el ejecutivo fuerza sus poderes aún más lejos de forma que, progresivamente el parlamento se reduce a un foro demagógico mientras el presidente toma las decisiones de forma unilateral y sin tener en cuenta las ideologías que representan los partidos políticos que han obtenido representación en él<sup>471</sup>.

---

<sup>469</sup> Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. cit., p. 232.

<sup>470</sup> Cepeda Espinosa, Manuel José. "Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la Emergencia Económica: un semidiós enfrentado a un monstruo". En *Estado de sitio y emergencia económica*, ed. Manuel José Cepeda, Contraloría General de la República, Bogotá, 1985, p. 47.

<sup>471</sup> Ackerman, Bruce, "The new separation of powers", op. cit., p. 647.

### 2.1.1. Facultad de expedir decretos con fuerza de ley

Los poderes legislativos que se arroga el presidente durante este período son de tal magnitud que algunos han afirmado que es “el primer legislador del país”<sup>472</sup>. De hecho, si se toman los actos del ejecutivo que suponen un claro ejercicio de la función legislativa y que por tanto, son equiparables en sus efectos a la ley –esto es, los decretos extraordinarios y los decretos legislativos<sup>473</sup>– se encuentra que el ejecutivo no sólo hace uso de esta función sino que incluso sobrepasa la ejercida por el Congreso en un 8.9% pues, mientras el presidente expide 1297 decretos con fuerza de ley, éste aprueba 1158 leyes (ver tabla 1). De las leyes aprobadas por el congreso, 75 revistieron al presidente de facultades extraordinarias para legislar y a partir de ellas, el ejecutivo expidió 984 decretos extraordinarios. Esto quiere decir que de los decretos con fuerza de ley que expide el ejecutivo, el 75.86% responde a una delegación expresa que hace previamente el Congreso de sus facultades y apenas un 24.14% son expedidos en el marco de un estado de excepción<sup>474</sup>.

Estos datos por si solos no arrojan un resultado inmediato sobre el impacto que tuvo la expedición de uno u otro tipo de decretos en la sustitución de la función legislativa. El peso de cada categoría debe medirse atendiendo no a su número, sino a las materias sobre las cuales versan durante cada mandato. No obstante, sirven para llamar la atención sobre el hecho de que la temida figura del estado de excepción podría llegar a resultar menos invasiva que la delegación expresa que el Congreso ha hecho de sus funciones. Es curioso, sin embargo, que la mayoría de estudios sobre estos años resalten la sustitución del Congreso y el reforzamiento del

---

<sup>472</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 36.

<sup>473</sup> Los decretos extraordinarios son los expedidos en virtud de una delegación expresa que hace el Congreso al presidente para legislar sobre materias específicas y por un tiempo determinado. Los decretos legislativos, en cambio, son los expedidos en virtud de un estado de excepción. De la categoría de decretos con fuerza de ley se excluyen aquellos decretos de contenido administrativo como los decretos reglamentarios; los que promulgan tratados, convenios u otros actos internacionales y aquellos que ordenan la publicación de actos legislativos. Si bien existe otro tipo de decretos de contenido legislativo expedidos por el presidente en ejercicio de facultades directas que la Constitución le atribuye, no se han incluido por cuanto no suponen una delegación del Congreso de sus funciones ni tampoco una arrogación del presidente de las mismas. Ejemplos de éstos serían los denominados “decretos autónomos” que expedía el presidente en virtud del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886 y que en la Constitución de 1991 expedía por delegación expresa de los numerales 11, 15 y 16 del artículo 189 o de los artículos transitorios.

<sup>474</sup> Para el estudio de la actividad de las tres ramas se han utilizado los datos recopilados por *Avance Jurídico* y publicados en el “Buscador legislativo” de la página web de la Cámara de Representantes. Tal vez ésta es la base de datos más completa que reúne en formato digital los decretos, leyes y sentencias expedidos entre 1968 y 2014. El enorme grado de dificultad que supone consultar estos actos en el Diario Oficial en medio físico, nos ha llevado a considerar exclusivamente la información allí recopilada, que si llegara a ser incompleta, en todo caso reúne una muestra bastante significativa de la actividad de los órganos estatales durante estos años.

presidencialismo únicamente a partir de la declaratoria permanente de un estado de excepción. Esta lectura supone la anulación de un Congreso que desposeído de su peso observa impotente el arrebato de sus funciones, cuando en realidad éste ha desempeñado un papel activo en la transferencia de las mismas y en el desequilibrio de poderes de ella resultante.

Tabla 1. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva

Período 1: 1974-1990

Periodo presidencial	Alfonso López Michelsen					Julio Cesar Turbay Ayala					Belisario Betancur					Virgilio Barco									
Rama legislativa	1974	1975	1976	1977	1978	total	1978	1979	1980	1981	1982	total	1982	1983	1984	1985	1986	total	1986	1987	1988	1989	1990	total	TOTAL
<b>Total leyes sancionadas</b>	27	57	61	56	10	211	54	74	47	85	30	290	36	73	55	137	39	340	42	61	89	92	33	317	1158
Que otorgan facultades extraordinarias	3	3	2	6	1	15	4	7	1	3	1	16	2	6	2	5	2	17	3	7	8	8	1	27	75
Que aprueban tratados y otros actos internacionales	9	12	11	11	3	46	7	18	27	27	8	87	8	14	7	23	11	63	15	14	20	12	2	63	259
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación	2	2	23	17	0	44	32	18	11	16	0	77	6	7	11	8	1	33	4	7	7	4	1	23	177
De homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos	3	6	11	4	1	25	5	9	0	5	0	19	4	18	14	40	7	83	9	8	22	29	7	75	202
No clasificadas en otras categorías	10	34	14	18	5	81	6	22	8	34	21	91	16	28	21	61	18	144	11	25	32	39	22	129	445
<b>Rama ejecutiva</b>	1974	1975	1976	1977	1978	total	1978	1979	1980	1981	1982	total	1982	1983	1984	1985	1986	total	1986	1987	1988	1989	1990	total	TOTAL
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>	28	71	74	51	70	294	13	51	11	45	52	172	13	105	101	86	70	375	14	113	90	151	88	456	1297
Decretos Leyes o extraordinarios	4	62	50	35	68	219	11	38	10	44	48	151	3	75	74	48	65	265	7	89	70	118	65	349	984
Decretos legislativos *	1	2	2	0	0	5	0	0	0	0	1	1	2	0	2	1	0	5	0	0	0	0	0	0	11
Decretos legislativos **	23	7	22	16	2	70	2	13	1	1	3	20	8	30	25	37	5	105	7	24	20	33	23	107	302
Decretos autónomos ***	4	4	2	1	2	13	2	8	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	26

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

\*\*\* Artículo 120 numeral 14 Constitución de 1886

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Pero, el análisis cualitativo de la actividad del Congreso durante este período arroja resultados aun más dramáticos. Si se clasifican las leyes sancionadas de tal forma que se pueda determinar, a grandes rasgos, la importancia de los asuntos sobre los que decidió el Congreso, se encuentra que su pérdida de influencia es sin duda alarmante. Esta clasificación puede hacerse atendiendo a las materias que con mayor frecuencia son abordadas por la legislación. Podrían agruparse así en leyes que: 1) otorgan facultades extraordinarias al presidente; 2) aprueban tratados, convenios u otros actos internacionales; 3) aprueban o modifican el Presupuesto Anual General de la Nación; 4) rinden homenajes, honores u ordenan la creación o conservación de monumentos y 5) no encajan en ninguna de las categorías anteriores<sup>475</sup>. En la última categoría, que corresponde apenas a un 38,42% del total de las leyes sancionadas, quedan incluidas las leyes que se refieren a la reforma de los códigos civil, penal, de procedimiento penal, laboral, comercial y contencioso administrativo; la regulación de asuntos fiscales, financieros y bancarios; la creación o transformación de superintendencias; el reconocimiento y regulación del ejercicio de las profesiones; la aprobación de autorizaciones al gobierno; la concesión de amnistías, en fin, todos aquellos asuntos que por su trascendencia en una democracia, deben ser ampliamente debatidos y decididos por el Congreso.

<sup>475</sup> Esta clasificación se corresponde a la utilizada por *Avance Jurídico* para agrupar las leyes, decretos y sentencias expedidos desde 1968.

Por su parte, los asuntos del ejecutivo pueden clasificarse en: 1) decretos extraordinarios (que se refieren a las mismas materias que las leyes expedidas por el Congreso y clasificadas en el numeral quinto; 2) decretos que declaran un estado de excepción; 3) decretos legislativos, es decir, expedidos en virtud de un estado de excepción y destinados “exclusivamente” a conjurar la crisis o restablecer el orden público y 4) decretos autónomos. Ahora, si se comparan las leyes de la categoría 5 con los decretos expedidos por el ejecutivo en la categoría 1, se encuentra que la distancia en el ejercicio de la función legislativa es aún mayor: la actividad del Congreso corresponde apenas a un 45.22% de aquella desempeñada por el ejecutivo. Es claro entonces que el presidente no sólo ha absorbido en este período una gran parte de la función legislativa sino que además, lo ha hecho en “tiempos de paz”, es decir, por una delegación expresa del Congreso y sin que medie la excusa de una “perturbación del orden público”. Y a pesar de que cada período amerita un análisis detenido, esta primera observación da una idea del alcance del fortalecimiento del presidencialismo, auspiciado y consentido por el Congreso.

Respecto a los decretos expedidos en virtud de un estado de excepción (ver tabla 1), se encuentra que en este período es el gobierno de Julio Cesar Turbay el que menos decretos legislativos expide. Asimismo, Virgilio Barco es el único de los cuatro presidentes que no recurre a la declaratoria de un estado de excepción. No obstante, los números estudiados de forma aislada pueden inducir a error y por tanto, los resultados que arrojan tienen que matizarse. Como se verá en el siguiente apartado, en el caso de Virgilio Barco no hay ninguna declaración de un estado de excepción porque el presidente se posesiona bajo el estado de sitio que había decretado Belisario Betancur en 1984 y ello le permite gobernar la totalidad de su mandato haciendo uso de esta figura. Por su parte, Julio Cesar Turbay, que sólo declara un estado de excepción al final de su mandato, también había heredado de Alfonso López Michelsen un estado de sitio que conservará hasta que le resta un mes a su mandato. En cuanto al bajísimo número de decretos que expide Julio Cesar Turbay en comparación con los demás presidentes, la expedición de uno sólo de ellos, el “Estatuto de Seguridad”, bastará para convertir a su gobierno en el más represivo del que se tenga registro a partir de la instauración del Frente Nacional. Respecto a Alfonso López Michelsen y Belisario Betancur, si bien son los presidentes que más recurren a los estados de excepción (en cinco ocasiones cada uno), también son los únicos que gobernaron, así sea durante períodos muy breves, sin hacer uso de ellos.

Pero en el desequilibrio del sistema no sólo intervienen las ramas ejecutiva y legislativa. No es únicamente el Congreso el que directamente transfiere sus funciones o de forma pasiva observa, la arrogación que de ellas se hace el presidente. La configuración de esta relación está

determinada además por la intervención de la Corte Suprema de Justicia para controlar el fortalecimiento del ejecutivo que, en este período, fue bastante moderada<sup>476</sup>. Respecto a las leyes que delegaron facultades extraordinarias se pronunció, de un total de 75, en 17 ocasiones. Y en una proporción similar, de los 984 decretos extraordinarios expedidos por el gobierno a raíz de éstas, se pronunció en 217 casos. Contrastan estas cifras con el número de sentencias que versaron sobre decretos legislativos, esto es, los que declaran, prorrogan o levantan un estado de excepción y los que dictan medidas para hacerles frente durante su vigencia. De un total de 313, la Corte se pronunció en 257 oportunidades. Nuevamente, que la Corte se hubiera pronunciado en más ocasiones sobre los decretos legislativos, no significa que haya puesto freno a los excesos del presidente. Por un lado, la Constitución obligó expresamente a la Corte a asumir de oficio el estudio de los dichos decretos y por otro, hay quienes, como Yepes Arcila, que con razón advierten que “en sus fallos se inspiró y se legitimó la dinámica expansiva de la institución del estado de sitio que llevó a éste a su desfiguración total y produjo su ensanche para enmascarar una inexequible pero real dictadura comisoria”<sup>477</sup>.

Tabla 2. Actividad de la rama judicial

Período presidencial	Período 1: 1974-1990																								
	Alfonso López Michelsen					Julio Cesar Turbay Ayala					Belisario Betancur					Virgilio Barco									
Corte Suprema de Justicia	1974	1975	1976	1977	1978	total	1978	1979	1980	1981	1982	total	1982	1983	1984	1985	1986	total	1986	1987	1988	1989	1990	total	TOTAL
Total sentencias expedidas	23	19	49	35	11	137	3	24	2	14	10	53	2	41	28	24	55	150	30	48	41	32	151	491	
Sentencias sobre leyes otorgan facultades extraordinarias	0	1	0	1	0	2	0	3	0	0	1	4	0	1	0	1	3	5	1	1	2	2	6	17	
Sentencias sobre decretos leyes o extraordinarios	6	10	28	18	9	71	1	13	2	13	5	34	0	3	7	17	13	40	16	32	9	15	72	217	
Sentencias sobre decretos legislativos*	1	2	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	8	
Sentencias sobre decretos legislativos**	16	6	19	16	2	59	2	8	0	1	4	15	1	37	20	6	38	102	13	15	30	15	73	249	

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Para clasificar las sentencias, se tuvo en cuenta el año de expedición del decreto sobre el que versa la sentencia y no el año en que ésta se expide

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

### 2.1.1.1. Decretos expedidos en virtud de un estado de excepción

La figura de los estados de excepción es de gran importancia en la medida en que determina la forma de presidencialismo que se configura en este primer período. Gallón Giraldo por ejemplo, diferencia dos facetas en la aplicación del estado de sitio en Colombia, una de experimentación y

<sup>476</sup> Se tomaron únicamente las sentencias que versan sobre decretos expedidos a partir del 7 de agosto de 1974. En algunos casos, el articulado de un mismo decreto o ley ha sido revisado por la Corte Suprema de Justicia en sentencias separadas según el articulado demandado. En estos casos, se ha registrado el control tantas veces como sentencias haya expedido la Corte. Cuando se analizan las leyes que otorgan facultades extraordinarias no se hizo mención a todas las sentencias de constitucionalidad que existen sobre su articulado sino únicamente a las demandas del artículo que delega la facultad extraordinaria puesto que el objeto de este estudio es exclusivamente el control que ha hecho la Corte sobre el presidente y la delegación que hace de sus facultades el Congreso.

<sup>477</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 346.

otra de consolidación, correspondiendo esta última a los años que nos interesan. La primera, tímida en un principio pero desarrollada con más fuerza después, cubre los primeros dos mandatos del Frente Nacional y “se procura discernir las ocasiones más apropiadas para declarar la turbación del orden público y las medidas más adecuadas para dar un cuerpo a la institución, bien sea reeditando los medios utilizados entre 1949 y 1957, o experimentando nuevas iniciativas”. La segunda, que según el autor se desarrolla entre 1966 y 1978 –pero que se puede extender hasta 1990– se caracteriza porque: “[l]a institución es retocada, despojada de sus accesorios incómodos y en cierta medida purificada. Las grandes líneas de su funcionamiento eficaz y ágil ya son conocidas por el gobierno. Muy pocas medidas son en lo sucesivo sometidas a ensayo. La mayor parte de ellas se encuentra por el contrario pre-impresas, de tal forma que sólo hace falta saberlas publicar en el momento oportuno”<sup>478</sup>.

La intensidad de las medidas adoptadas durante esta fase de consolidación y, la confianza del ejecutivo para implantarlas sin temor a obtener una respuesta excesiva de los ciudadanos que amenazara la estabilidad de su gobierno, se corresponde con el reforzamiento gradual de su posición dentro de la estructura constitucional. En efecto, el presidente se ha arrogado progresivamente la función de legislar en un amplio número de materias, que la mayoría de veces ni siquiera tiene relación alguna con el motivo que justifica la declaración del estado de excepción. Además, contrario a lo establecido en la Constitución, en muchos casos los decretos legislativos se siguen aplicando una vez se ha levantado el estado de excepción o más grave aún, el presidente se niega a levantarlo hasta tanto el congreso no los integre a la legislación ordinaria<sup>479</sup>. Los estados de excepción entonces se desnaturalizan al punto de que, una situación que en principio es excepcional, termina por normalizarse. En esta deformación, afirma García Villegas, intervienen dos instituciones: el Congreso y el Gobierno. El primero, a través de la estrategia legislativa del “blanqueo” que, “consiste en convertir la normatividad de excepción en legislación ordinaria por medio de una ley del Congreso”. El segundo, mediante una estrategia gubernamental de “transfiguración” que “consiste en prolongar la excepción indefinidamente en el tiempo, de tal manera que ya no dependa de las circunstancias que motivó su declaratoria”<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., pp. 26 y 27.

<sup>479</sup> Un caso emblemático es la incorporación en el Código Penal de algunas medidas adoptadas en el Estatuto de Seguridad de Julio Cesar Turbay como por ejemplo, la extensión de la competencia de la jurisdicción militar para juzgar la comisión de determinados delitos por parte de civiles. Ver: Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 42.

<sup>480</sup> García Villegas, Mauricio. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia (1957-1997)". En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, dirs. Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas, Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES, Tomo I, Bogotá, 2001,

Por su parte, los fallos de la Corte Suprema de Justicia, tímidos en su mayoría desde su creación en 1910, son decisivos en la expansión progresiva de los poderes del ejecutivo durante la mayor parte del siglo XX<sup>481</sup>. Legitimaron la utilización desmedida del estado de sitio declarando la constitucionalidad de sus decretos y limitándose a revisar la legalidad del procedimiento, en lugar de su contenido. En otros casos, la Corte directamente renunció a su función de ejercer el control sobre las actuaciones del Congreso y del ejecutivo a través del mecanismo de la inhibición. Dice Yepes Arcila “[a] través de sus capitulaciones y desmayos ha crecido ilegítimamente el fuero del Poder Ejecutivo, beneficiario casi siempre de sus complacencias”<sup>482</sup>. Esta pasividad puede explicarse, antes de la reforma de 1968, en el mecanismo de elección de sus magistrados pues, estos eran elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el presidente para un período de cinco años<sup>483</sup>. En estas circunstancias “la gratitud por el nombramiento y la esperanza de obtener la reelección, limitan la libertad, hacen peligrosa la audacia e inclinan a la benevolencia excesiva”<sup>484</sup>. No se explica, sin embargo, que esta condescendencia continúe a pesar de la independencia que consigue la Corte con la reforma de 1968 y la inamovilidad que se le otorga a sus cargos, la implantación de la cooptación como mecanismo para suplir sus vacantes y la organización de la carrera judicial. A partir de la reforma, se esperaba de ella imparcialidad en el ejercicio de sus funciones pero, la condescendencia con el manejo discrecional que hacía el presidente del orden público, señalan Ariza y Barreto, llevó a que su control, en lugar de ser un control serio y estricto, tanto de la declaratoria de los estados de sitio como de las medidas tomadas dentro de los mismos, “se convirtiera en un mero trámite formal de paso, en donde

---

p. 333.

<sup>481</sup> Un estudio de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia respecto a las facultades del ejecutivo durante los estados de sitio y su tendencia a inclinar la balanza a favor del ejecutivo, a quien entendía como “el guardián supremo del orden público”, puede consultarse en: Barreto Rozo, Antonio. “La generación del estado de sitio: el juicio a la anomalía institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991”. *Precedente. Revista Jurídica*, Vol. 1, 2012, pp. 15-26. Resulta de especial interés la reconstrucción que hace el autor de la creación, por parte de la Corte Suprema, de la “doctrina de las facultades implícitas”, según la cual, la Constitución habría dotado al presidente implícitamente, de todas aquellas facultades que fueran necesarias para que éste pudiera cumplir con su deber de conservar y restaurar el orden público. Con la creación de esta doctrina, la Corte Suprema avaló los excesos del ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgaba el estado de sitio y justificó las graves restricciones a las libertades ciudadanas.

<sup>482</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 346.

<sup>483</sup> Artículos 17, 20 Núm. 3 y 36 del Acto Legislativo No. 2 de 1910.

<sup>484</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 347.

resultaban avaladas constitucionalmente regulaciones seriamente restrictivas e incluso autoritarias”<sup>485</sup>.

Ahora bien, la utilización de la figura de los estados de excepción, advierte Gallón Giraldo, permite a los gobiernos de este período mantener la apariencia de su compromiso con la democracia al mismo tiempo que les facilita la adopción de medidas que claramente desvirtúan sus principios. Bajo la excusa de una “excepcionalidad” que prolongándose durante la mayor parte de este período se convierte en “normalidad”, el gobierno legisla, los militares juzgan y tanto el Congreso como la Corte, asienten. Así las cosas, “[l]a finalidad del estado de sitio no es solamente represiva. Su aplicación tiende también a reforzar la legitimidad del gobierno, a rodear de garantías la represión que él ejerce”<sup>486</sup>. Resulta así paradójico que, a diferencia de los demás países de la región, los presidentes colombianos puedan adoptar medidas con un carácter claramente autoritario y no obstante, seguir relacionándose con la comunidad internacional sin necesidad de reconocerse abiertamente como una dictadura. Esta “salida autoritaria”, señala Gargarella, que se manifestó en las reiteradas declaraciones de estado de sitio y en la aplicación de medidas restrictivas de los derechos individuales, fue una de las respuestas que dio el constitucionalismo latinoamericano a los cambios sociales que se experimentaron a mediados del siglo XX<sup>487</sup>.

#### **2.1.1.1.1. La utilización del estado de sitio y la emergencia económica como mecanismos de supresión de la protesta y silenciamiento de la oposición: el gobierno de Alfonso López Michelsen**

El gran apoyo electoral en el que se sustentó el mandato de Alfonso López Michelsen prometía un gobierno que, a diferencia de sus predecesores, mantendría la estabilidad del régimen político a través de “una preponderancia del funcionamiento de los aparatos ideológicos”, en lugar de

---

<sup>485</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo”. En *Derecho Constitucional. Perspectivas críticas*. Observatorio de Justicia Constitucional-Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, pp. 151 y 152. En el mismo sentido, advierte Rodrigo Uprimny, aunque en cierto casos el control de constitucionalidad ha puesto freno a la arbitrariedad del ejecutivo, en otros ha legitimado su autoritarismo declarando constitucional su actuación valiéndose de una interpretación laxa de las facultades del presidente. Ver: Uprimny, Rodrigo. “Estado de sitio y tratados internacionales en Colombia: una crítica a la jurisprudencia constitucional de la Corte”. En *Guerra y Constituyente*, comp., Gustavo Gallón Giraldo, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, 1991, p. 91.

<sup>486</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978, op. cit., p. 123

<sup>487</sup> Otras respuestas fueron la salida reformista, la populista, la del pacto democrático excluyente y la socialista Gargarella, Roberto. *La sala de maquinas de la Constitución*, op. cit., pp. 202- 204.



declaraciones sucesivas de un estado de excepción<sup>488</sup>. Como vimos, su elección pone fin al pacto de alternación presidencial que la reforma de 1968 había extendido hasta 1974 y en este sentido, representa los primeros comicios abiertos desde 1946. Por primera vez desde que los civiles retoman el poder en 1958, pudieron participar en la contienda electoral otras fuerzas políticas distintas a los partidos tradicionales y lanzarse con sus propios nombres en lugar de hacerlo bajo las etiquetas liberal y conservadora. Para estas elecciones se presentan entonces, además de los partidos Liberal y Conservador, ANAPO, la Unidad Nacional de Oposición (en adelante, UNO) y Democracia Cristiana. Con una abrumadora mayoría de 2.929.719 votos, que lo separan del segundo puesto por 1.294.840, el candidato liberal se convierte en el presidente más votado de la historia hasta ese momento.

Pero a pesar de la legitimidad que estas circunstancias le dan a su elección, apenas un mes después de posesionarse, López Michelsen declara en todo el territorio nacional y por primera vez desde su creación en 1968, un estado de emergencia económica<sup>489</sup>. La ambigüedad de las circunstancias que se invocan para justificar tal declaración permite confirmar la inexistencia de motivos reales y su utilización como una estrategia del gobierno para esquivar el “poder negativo” del congreso y ejecutar su programa de gobierno. Así, López Michelsen impulsa una reforma tributaria mediante decreto, evitando los debates y el desgaste político que hubiera supuesto conseguir su aprobación en el parlamento<sup>490</sup>. A su vez, algunos congresistas preferían que fuera el presidente quien asumiera los costos políticos que acarrea una suba de impuestos<sup>491</sup>. El gobierno justifica la medida en la necesidad de hacer frente a la crítica situación originada en un “déficit fiscal de características excepcionales” heredado del gobierno anterior, cuando para ello bastaba solicitar al Congreso las facultades extraordinarias de carácter específico y temporal consagradas en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución. Tampoco las demás razones expuestas en el decreto –la caída de los precios del café e incluso, la caída de un puente (“el derrumbe de Quebradablanca”)– son de una gravedad o anormalidad tal que justifiquen invocar un estado de excepción.

Como su nombre lo indica, la finalidad de la declaración de una emergencia económica es hacer frente a una crisis, “a un hecho que interrumpa o altere el curso natural de las cosas: un desastre natural; hechos anormales en el orden económico o social”. Así las cosas, afirmó el presidente Lleras Restrepo en su momento, “*no se ha instituido para que el Ejecutivo usurpe las*

---

<sup>488</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 105.

<sup>489</sup> Decreto 1970 de 1974 (septiembre 17).

<sup>490</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., pp. 424-427.

<sup>491</sup> Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. cit., p. 232.

*atribuciones de las cámaras, regulando por decretos situaciones de carácter permanente, ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional*<sup>492</sup>. Las medidas para hacer frente a este tipo de situaciones deben provenir del congreso, ya sea que las adopte a través de la expedición de una ley o de una delegación expresa de facultades extraordinarias al ejecutivo para que impulse las medidas pertinentes dentro de los límites temporales y de materia que éste le imponga.

Pese a ser evidente su improcedencia, la Corte Suprema de Justicia consideró que el decreto que declaraba el estado de emergencia económica era constitucional en la medida en que cumplía con todos los requisitos de forma exigidos por la Constitución. Asimismo, afirmó la Corte, no es de su competencia estudiar los motivos que aduce el presidente para su declaratoria pues, esta decisión es un acto discrecional del Gobierno<sup>493</sup>. En su salvamento de voto, sin embargo, el magistrado Luis Sarmiento Buitrago llama la atención sobre el hecho de que si la Constitución exige al presidente motivar la decisión de recurrir a un estado de emergencia es porque no se trata de un acto discrecional (artículo 122). De esta forma, el control de la Corte, señala el magistrado, no debe limitarse a los vicios de forma. Por el contrario, se trata de un control integral que debe incluir asuntos de fondo, es decir, el estudio de los motivos que dieron lugar a esta declaración. Los demás decretos expedidos para hacer frente a la "emergencia económica" fueron declarados exequibles en su mayoría. En su examen de constitucionalidad, la Corte se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 122, esto es, que los decretos legislativos tuvieran una "relación directa y específica" con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; que las medidas estuvieran encaminadas "exclusivamente" a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos; que no violaran los derechos sociales de los trabajadores y que su vigencia se suspendiera cuando desaparecieran los hechos que habían dado lugar a su declaración. Cumplidos todos estos requisitos, sólo algunas medidas que desmejoraban los derechos sociales de los trabajadores fueron declaradas inexecutable<sup>494</sup>.

Diez meses después, el 12 de junio de 1975, López Michelsen vuelve a hacer uso de sus facultades extraordinarias, esta vez para declarar en estado de sitio los departamentos de

---

<sup>492</sup> Carta del Presidente Lleras Restrepo del 9 de mayo de 1969 a los directorios políticos. Citada por Alfredo Vázquez Carrizosa en *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 433 y 434.

<sup>493</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1970 de 1974 (octubre 15 de 1974), Magistrados ponentes: José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria.

<sup>494</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D2053 de 1974 (octubre 31 de 1974), Magistrado ponente: Guillermo González Charry y Sentencia D2348 de 1974 (noviembre 20 de 1974), Magistrado ponente: Guillermo González Charry

Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca. Para justificar la medida apeló a las “perturbaciones del orden público, en diversos lugares del país, con atentados a personas y a propiedades oficiales y particulares”<sup>495</sup>. Dichas perturbaciones se habían originado en protestas estudiantiles y en general, en manifestaciones de descontento de los ciudadanos con las medidas adoptadas por el gobierno. Dice Daniel Pécaut “[n]unca había conocido Colombia tantos paros cívicos como en 1974-75. Estos movimientos, en los cuales se codean frecuentemente notables locales y más populares, se multiplicaron para protestar contra deficiencias de servicios públicos, carencias en instalaciones básicas u otras dificultades [...] En 1974-75, se convierten con frecuencia en enfrentamientos violentos y en revueltas populares contra los defensores del orden. Los muertos no son excepcionales, los heridos numerosos”<sup>496</sup>.

Para hacer frente a estas perturbaciones, el gobierno autorizó a los Alcaldes municipales de los departamentos afectados a imponer el toque de queda, la ley seca y la prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas. Asimismo, amplió la lista de delitos que estarían sometidos a la Justicia Penal Militar y restableció los consejos de guerra para juzgar los delitos cometidos por civiles y atribuidos a dicha jurisdicción<sup>497</sup>. Catorce días después, esta declaración parcial y sus medidas, se extienden a todo el territorio nacional aduciendo el gobierno que la perturbación del orden público continúa y se ha propagado al resto del país<sup>498</sup>. Durante el año en que el gobierno mantendrá el estado de sitio, expide diecisiete decretos más destinados a conjurar la perturbación del orden público. Estos decretos, que se estudiarán en el capítulo final, reprimieron fuertemente las libertades civiles y políticas a través de diversas reformas al Código Penal y de Procedimiento Penal.

---

<sup>495</sup> Decreto 1136 de 1975 (junio 12).

<sup>496</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 302.

<sup>497</sup> Decreto 1142 de 1975 (junio 13).

“Los consejos verbales de guerra están compuestos por oficiales en servicio activo, quienes por lo tanto están sometidos a la disciplina militar, deben acatamiento ciego a la jerarquía militar, son de libre nombramiento y remoción, y carecen de la independencia mínima de todo órgano jurisdiccional”, además, “Los consejos de guerra verbales condenan sin garantías procesales, sin prueba de los hechos, conformándose con indicios y presunciones, sin admitir la exposición de testigos de la defensa, sin permitir que los testigos de cargo sean confrontados en careo, sin permitir el examen previo del expediente por parte del defensor. Funcionan en forma de juicios masivos de decenas de personas donde lo importante, lo único que interesa, es condenar, condenar para el ejemplo, condenar para intimidar, con prescindencia de la relación real de la persona juzgada y los hechos de que se trata”. Ver: Asociación Internacional de Juristas Demócratas. “Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)”. En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humano, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, 1980, pp. 111 y 112.

<sup>498</sup> Decreto 1249 de 1975 (junio 26).

De nuevo la Corte aprobó los excesos del presidente en el ejercicio de sus facultades extraordinarias. Como ya era costumbre, el examen de constitucionalidad, tanto del decreto que declara el estado de sitio como del que lo extiende a todo el territorio nacional, se redujo a verificar el cumplimiento de los requisitos de forma<sup>499</sup>. De hecho, para la Corte la motivación de la declaratoria era un acto político cuyo control correspondía exclusivamente al Congreso. Además, afirma, tomar la decisión de declarar el estado de sitio es potestativa del gobierno y en este sentido, puede hacerlo de modo discrecional. Respecto a la suspensión de las libertades constitucionales que suponían las medidas adoptadas por los decretos legislativos, la Corte advirtió que no existía tal suspensión<sup>500</sup>. De igual forma, consideró plenamente constitucional la extensión de la jurisdicción castrense durante el estado de sitio y el consiguiente trasladado a la Justicia Penal Militar del conocimiento y sanción de los delitos que en tiempos de paz corresponden exclusivamente a la justicia ordinaria. Sobre este punto, la Corte advirtió que se trataba de una medida temporal que no vulneraba el debido proceso y que encontraba plena justificación en la necesidad de reprimir por “medios rápidos y eficaces” los hechos delictuosos que determinan la perturbación del orden público<sup>501</sup>. La Corte fue incapaz de ver, como señala Gallón Giraldo, que el estado de sitio se erige como “un mecanismo de poder que, mediante el cercenamiento de derechos, garantías y libertades elementales, pretende impedir la expresión de las reivindicaciones o de los proyectos globales de las clases populares, o simplemente de su descontento, y en general sus posibilidades de organización, o reprimir dichas expresiones cuando en efecto se formulen”<sup>502</sup>.

El restablecimiento del orden público se declara el 22 de julio de 1976, un año después de haberse implantado<sup>503</sup>. No obstante, pasarán apenas tres meses antes de que López Michelsen declare nuevamente el estado de sitio en todo el territorio nacional y no vuelva a levantarlo en el tiempo que resta a su mandato<sup>504</sup>. El gobierno de López Michelsen, advierte Gallón Giraldo, “se revela entonces también como un compañero inseparable del estado de sitio. En total, poco más

---

<sup>499</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1136 de 1975 (julio 3 de 1975) Magistrado ponente: José Gabriel de la Vega y Sentencia D1249 de 1975 (julio 10 de 1975). Magistrado ponente: José Gabriel de la Vega

<sup>500</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1533 de 1975 (28 de agosto de 1975), Magistrado ponente: José Gabriel de la Vega.

<sup>501</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1250 de 1975 (julio 10 de 1975), Magistrado ponente: Guillermo González Charry y Sentencia D2407 de 1975 (diciembre 11 de 1975), Magistrado ponente: Luis Sarmiento Buitrago.

<sup>502</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 126.

<sup>503</sup> Decreto 1263 de 1976 (junio 22).

<sup>504</sup> Decreto 2131 de 1976 (octubre 7).

de doce meses de su mandato transcurrirán sin amparo de poderes extraordinarios<sup>505</sup>. El motivo que invoca el gobierno es el paro del Instituto de Seguros Sociales que se había extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud y al que también se sumarían diversos sindicatos de entidades estatales y descentralizadas que manifestaron públicamente su voluntad de llevar a cabo paros de solidaridad. De igual forma, el ejecutivo argumenta la existencia de “prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente”.

En esta ocasión se expidieron 28 decretos legislativos, algunos de los cuales restablecieron las medidas utilizadas durante el estado de sitio anterior<sup>506</sup>. Con una vocación aún más represiva, la prohibición de los funcionarios públicos y los estudiantes de participar en huelgas o reuniones tumultuarias se extiende a los titulares de una profesión liberal. El gobierno quedó facultado a suspender su licencia o matrícula profesional en caso de que participaran en la organización de huelgas, paros, reuniones tumultuarias o en el entorpecimiento a la prestación de un servicio público<sup>507</sup>. La reincorporación de estas medidas, que ya eran en exceso represivas, parecía insuficiente al gobierno, quien diseña nuevos mecanismos como el de facultar a los alcaldes municipales y a los inspectores de policía a exigir caución de buena conducta, personal o prendaria, a las personas sospechosas de incurrir en delito o contravención<sup>508</sup>.

Ahora bien, en agosto de 1977 las cuatro centrales obreras la Unión de Trabajadores Colombianos (en adelante, UTC), la Confederación de Trabajadores de Colombia (en adelante, CTC), Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (en adelante, CSTC) y la Confederación General del Trabajo (en adelante, CGT), anuncian una huelga general. Hasta entonces, advierte Pécaut, había habido tres intentos de llevar a cabo una huelga general –enero de 1969, marzo de 1971 y enero de 1975– que no alcanzaron a concretarse por las discrepancias políticas entre las organizaciones sindicales o resultaron en una huelga parcial<sup>509</sup>. El paro de 1971, si embargo, tiene una gran significación en la medida en que pone sobre la mesa una nueva estrategia que utilizaría el gobierno para frenar la protesta sindical. Si el papel de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas se había limitado a controlar las protestas de 1963 y 1969, en 1971, en cambio, “se usó el estado de sitio para prohibir y reprimir toda

---

<sup>505</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 116.

<sup>506</sup> Decretos 2193, 2194, 2195, 2260 de 1976.

<sup>507</sup> Decreto 2132 de 1976 (octubre 7).

<sup>508</sup> Decreto 2578 de 1976 (diciembre 8).

<sup>509</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 309.

manifestación pública, para encarcelar a los líderes sindicales y congelar los fondos sindicales; estas medidas se aplicarían en los siguientes paros nacionales, en 1977, 1981, 1985 y 1988”<sup>510</sup>.

El gobierno tilda así esta amenaza de huelga de “subversiva y política” e intenta romper la unidad del frente sindical. No obstante, las negociaciones que adelanta con la UTC y la CTC fracasan y en septiembre del mismo año estalla la huelga. Previendo los efectos que ésta tendría sobre su gobierno, el presidente expide unos días antes a su estallido dos decretos con los que intenta intimidar a los ciudadanos para desalentar su participación en ella. Por un lado, impone una pena de arresto de 30 a 180 días –que también constituiría justa causa de terminación del contrato de trabajo– para aquellas personas que “organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma, el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden”<sup>511</sup>. Por otro, censura la radio y la televisión prohibiendo transmitir “[i]nformaciones, declaraciones, comunicados o comentarios relativos al cese de actividades o a paros y huelgas ilegales”<sup>512</sup>. Además de estas medidas, el día de la huelga el ejecutivo lleva a cabo un despliegue de la fuerza pública sin precedentes.

A pesar de la fuerte militarización de las ciudades, la huelga tuvo una gran acogida y no sólo participan en ella los obreros sino también muchas organizaciones no sindicales, dice Chernick: “[l]o que empezó como una huelga laboral organizada por los directivos de las centrales obreras UTC, CTC, CSTC y CGT, se convirtió en una protesta popular contra la continuación de la política frentenacionalista”<sup>513</sup>. En los barrios populares de las principales ciudades hubo numerosos enfrentamientos con la Policía y las Fuerzas Armadas. El número de personas afectadas da cuenta de la magnitud de la represión: “[e]n Bogotá murieron 19 personas; según el Ministerio de Defensa, el número de detenidos en la capital fue de más de 2.000 y otras fuentes gubernamentales estimaron casi en 3.500 los detenidos. De acuerdo con los diferentes informes periodísticos de prensa regional, en las demás ciudades grandes y capitales departamentales, se detuvo sólo 500 personas”<sup>514</sup>. Pero tal vez el elemento más importante de esta jornada, advierte Pécaut, consistió en demostrar que los partidos tradicionales habían perdido su influencia sobre la clase obrera<sup>515</sup>. Las medidas adoptadas ponen en evidencia que el gobierno había encontrado en los militares la solución a los conflictos estudiantiles y sindicales. No obstante, en el mismo

---

<sup>510</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”. En: *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, 1989, p. 260.

<sup>511</sup> Decreto 2004 de 1977 (agosto 26).

<sup>512</sup> 2066 de 1977 (septiembre 2).

<sup>513</sup> Chernick, Marc W. “Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional”, op. cit., p. 306.

<sup>514</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”, op. cit., p. 261.

<sup>515</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 310.

grado en que el presidente recurre a los militares para gobernar, éstos empiezan a incrementar su poder. Finalmente, el estado de sitio sirvió al gobierno para modificar la destinación y cuantía de los recursos aprobados por el Congreso<sup>516</sup>. El presidente utilizó sus facultades extraordinarias para adicionar el Presupuesto y hacer contracréditos y abrir créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos y al Presupuesto de Rentas y Recursos del Capital, de las vigencias fiscales de los años 76 y 77<sup>517</sup>.

#### **2.1.1.1.2. La militarización del Estado como estrategia para concentrar poderes en cabeza del ejecutivo: el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala**

Julio Cesar Turbay Ayala empieza su gobierno bajo el estado de sitio que había declarado López Michelsen el 7 de octubre de 1976 y hace uso de las facultades extraordinarias casi durante la totalidad de su mandato. En los primeros días de su posesión expide el llamado “Estatuto de Seguridad” que será recordado como un instrumento de especial crudeza que daría vía libre al gobierno y a los militares en la persecución de toda forma de oposición<sup>518</sup>. Pocos días después de su expedición y en respuesta a los asesinatos del ex gobernador de Caldas (Germán Mejía Duque) y del ex Ministro de gobierno de López Michelsen (Rafael Pardo), Turbay agrega a estas medidas la aplicación del derecho de retención que no había vuelto a usarse desde el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), ni siquiera durante los estados de sitio. El presidente consigue entonces concepto favorable del Consejo de Estado para aplicar el artículo 28 de la Constitución (derecho de retención). Este artículo autoriza al gobierno, cuando haya “graves motivos para temer perturbación del orden público” para aprehender y retener a “las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”. Además de la amplitud e indeterminación con que podían calificarse ambos supuestos, esta medida no sólo eximía al gobierno de conseguir una orden judicial que justificara la privación de la libertad durante los primeros diez días (bastaba un dictamen previo de sus ministros) sino que no establecía control ni responsabilidad alguna para los funcionarios que la ordenaran. En los días siguientes recurriendo a este artículo, afirma Pécaut, “la policía y el ejército proceden a una ola de arrestos para dismantelar redes terroristas urbanas. Esta ola afecta, sobre todo, estudiantes de la Nacional y antiguos miembros del EPL o del ELN refugiados en las ciudades<sup>519</sup>.”

---

<sup>516</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 115.

<sup>517</sup> Decretos 2189, 2441, 2442, 2640, 2643 de 1976; decretos 2128, 2473, 2664 y 2832 de 1977.

<sup>518</sup> Decreto 1923 de 1978 (septiembre 6)

<sup>519</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 321.

Respecto al Estatuto de Seguridad, su origen inmediato, advierte Vázquez Carrizosa, fue la petición que los Mandos Militares habían hecho un año atrás al presidente López Michelsen (19 de diciembre de 1977) para que pusiera coto a las críticas que la ciudadanía estaba haciendo a los militares por su actuación en el paro cívico del 14 de septiembre de 1977 y expidiera medidas adicionales que les permitiera garantizar el mantenimiento del orden público<sup>520</sup>. En clara contravía a los mandatos constitucionales que les prohibía actuar como cuerpo deliberante, los militares reciben respuesta del gobierno de Turbay y consiguen un gran protagonismo en él – tanto en el mantenimiento del orden público como en la eliminación de toda forma de protesta– que no tenía referentes tan evidentes en los gobiernos anteriores<sup>521</sup>. Y si bien el decreto que declara el estado de sitio aducía como justificación una reiteración y agudización de las causas de la perturbación del orden público que creaba un estado de inseguridad general y degeneraba “en secuestros, homicidios, sedición, motín o asonada o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito”, en las esferas oficiales su expedición se sustentó en la necesidad de prevenir los actos de conmemoración del primer aniversario del paro nacional del 14 de septiembre<sup>522</sup>.

Una breve revisión de sus medidas permite hacerse una idea del grado en que violan las garantías y libertades reconocidas en el Título III de la Constitución. Asimismo, deja en evidencia la extralimitación del presidente en el ejercicio de sus facultades en la medida en que la Constitución expresamente le prohíbe “derogar las leyes” y sólo lo autoriza a suspender “las que sean incompatibles con el estado de sitio” (artículo 121). El Estatuto transforma pues, conductas de menor gravedad que se habían tratado como contravenciones, en delitos; crea nuevas contravenciones; aumenta o agrava las penas para los delitos existentes; amplía aún más la competencia de la Justicia Penal Militar para conocer delitos que normalmente conciernen a la justicia ordinaria –al punto de que “[p]rácticamente el 30% de las decisiones potenciales de

---

<sup>520</sup> Dice Vázquez Carrizosa, este paro, “por sus proyecciones políticas, económicas y sociales, lo mismo que por la represión a que dio lugar por parte de la fuerza militar puede señalarse como el hecho determinante de nuevas actitudes del estamento militar en Colombia, que llevan a la expedición del <estatuto de seguridad>”. Ver: Vázquez Carrizosa, Alfredo. “El estatuto de seguridad y el modelo del fascismo dependiente”. En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humano, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, 1980, p. 13.

<sup>521</sup> Chernick, Marc W. “Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional”, op. cit., p. 299.

<sup>522</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, op. cit., p. 133.



privación de la libertad se encuentra actualmente en manos de la oficialidad militar y policial”<sup>523</sup>—; extiende a los gobernadores, intendentes y comisarios la facultad que el gobierno de López le había otorgado a los alcaldes municipales para imponer toque de queda y ley seca y para prohibir manifestaciones, desfiles o reuniones públicas y restablece la censura a los medios de comunicación.

Este instrumento represivo con el cual el gobierno se proponía debilitar la insurgencia guerrillera y atacar el narcotráfico, fue utilizado para combatir formas de criminalidad ordinaria pero sobre todo, como una herramienta de persecución política de aquellos que manifestaban su inconformidad con el gobierno. Sus medidas fueron entonces especialmente contundentes con el sindicalismo, los estudiantes y todo tipo de activistas<sup>524</sup>. En efecto, señala Cartier, “[c]on base en el estatuto de seguridad se efectuaron allanamientos masivos y detenciones de numerosos líderes sindicales. La combinación de concertación preventiva y la represión fue muy efectiva; el gobierno obtuvo el retiro de la CTC —la UTC y la CGT ya se habían retirado— y el paro se realizó en forma muy parcial en las ciudades principales”<sup>525</sup>. Tal magnitud alcanzó la represión que, incluso los magistrados de la Corte Suprema José María Velázquez Guerrero y Gustavo Gómez Velázquez, advierten que el fin manifiesto del Estatuto de Seguridad no es otro que “una severa represión a las protestas sociales, al sindicalismo activo, a la agitación estudiantil legítima, a los esfuerzos por promover una toma de conciencia y acción respecto de los problemas que sacuden al país etc.”<sup>526</sup>. También Amnistía Internacional afirmó que, el concepto de “subversión” se había ampliado al punto de incluir en él una variedad de formas de protesta que deberían ser

---

<sup>523</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, op. cit., p. 139.

En su Informe, Amnistía Internacional advierte: “En 1979 hubo nueve cortes marciales importantes para juzgar a 427 civiles. Durante la visita de Amnistía Internacional a Colombia se desarrollaba un juicio masivo, entonces en su etapa secreta, ante tribunales militares, para examinar los casos de 219 personas acusadas de rebelión y sedición”. Amnistía Internacional, “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Londres”. En: *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, 1980, p. 38.

<sup>524</sup> Hartlyn, Jonathan. “Presidentialism and Colombian Politics”, op. cit., p. 233.

<sup>525</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”, op. cit., pp. 263 y 264. Además, continúa el autor, “Mediante los Decretos 2932 y 2933 de 1981 se estableció la suspensión de la personería jurídica, tanto de las confederaciones y federaciones, como los sindicatos de base que participaran en el cese de actividades”.

<sup>526</sup> Salvamento de voto a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Magistrado ponente: Luis Carlos SÁCHICA.

respetadas como legítimas y legales para proteger los derechos políticos y civiles estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>527</sup>.

A medida que la guerrilla acentúa sus acciones y la violencia se recrudece, el gobierno no duda en recurrir a medios ilegales, así, en palabras de Melo, “[t]odas las formas de violencia se hicieron aceptables, y en general se hizo aceptable el uso de cualquier procedimiento para la obtención de los resultados deseables. Colombia se estaba convirtiendo aceleradamente en un país sin reglas de juego”<sup>528</sup>. Tan generalizada se hizo esta percepción que no se redujo a los movimientos ciudadanos o grupos de oposición, destacados líderes políticos manifestaron su preocupación por los excesos en que estaba incurriendo el gobierno en la interpretación y aplicación del artículo 121, incluso llegaron a afirmar que el régimen político se estaba encaminando “hacia una forma sofisticada de dictadura”<sup>529</sup>. En efecto, como se verá en el último capítulo, numerosos informes alertaron al país de los crecientes casos de tortura que comprometían a los militares en su labor de “combatir a los grupos armados” al amparo del Estatuto de Seguridad. Presionado por las crecientes voces que denuncian el proceder irregular de las Fuerzas Armadas y critican la dirección del gobierno que, según Vázquez Carrizosa, “asumía caracteres de un régimen militar con objetivos de represión a ultranza y sin miramientos con las disposiciones de las leyes”<sup>530</sup>, Turbay encarga a Amnistía Internacional investigar dichas denuncias. El informe “constituyó la más dura y clara de las censuras que, en el exterior, mereció el Régimen interno de nuestro país”<sup>531</sup>. A las recomendaciones hechas por Amnistía, el gobierno de Turbay responde desprestigiando a la organización y poniendo en duda su imparcialidad. De esta forma, el gobierno rechaza las acusaciones y respalda a los militares.

Pero si bien durante el período de Turbay las Fuerzas Armadas alcanzan una influencia política que no tenía precedentes desde la restauración de la democracia en 1958, es importante tener en cuenta la advertencia de Andrés Dávila en el sentido de que éstas nunca amenazaron explícitamente con tomarse el poder. El espacio político que ganaron para controlar el orden público a sus anchas exigía, como única condición, sujetarse al gobierno de turno. Dice Dávila: “como contrapartida por el respeto a la autonomía para la represión, las Fuerzas Armadas se comprometían en la defensa del régimen vigente y, a diferencia de sus similares en el resto del

---

<sup>527</sup> Amnistía Internacional. “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 72.

<sup>528</sup> Melo, Jorge Orlando. “Introducción a la nueva edición”, en: *Colombia Hoy*. Jorge Orlando Melo (coordinador), Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, p. XXVI.

<sup>529</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 143.

<sup>530</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 343.

<sup>531</sup> *Ibid.*, pp. 343 y 344.

continente, no pretenderían en ninguna circunstancia la toma del poder”<sup>532</sup>. Esta sujeción de los militares al poder civil, consiguió dotar al régimen de una aparente estabilidad democrática a pesar de la profunda crisis en la que estaba inmerso.

Respecto a la Corte, su respaldo a los excesos cometidos por los gobiernos anteriores en el ejercicio de las facultades extraordinarias, hacía previsible su decisión de apoyar las medidas adoptadas por el Estatuto de Seguridad a pesar de su carácter claramente represivo y de que, incluso miembros de la misma Corte calificaran al régimen de “dictadura constitucional”<sup>533</sup>. La Corte revisó este decreto a raíz de las impugnaciones que presentan diversos ciudadanos y en las que argumentan la falta de conexión entre las medidas que adopta el gobierno y los motivos que justifican la perturbación; el exceso del presidente en el ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución; la ruptura del principio de separación de poderes; la violación de los derechos de libertad, propiedad, reunión, huelga y defensa; la violación de la libertad de prensa y el desconocimiento de tratados internacionales sobre los derechos humanos<sup>534</sup>.

La Corte, sin embargo, niega uno a uno estos argumentos y encuentra una justificación constitucional a la actuación del gobierno. Por ejemplo, respecto a la creación de nuevos delitos y contravenciones, la reforma de los existentes y la asignación de sus respectivas sanciones, afirma –pese a que se refiere a funciones que la Constitución atribuye de forma exclusiva al Congreso– que se trata de “una facultad indiscutible del Gobierno en estado de sitio”. Apoyándose en su jurisprudencia, justifica esta supuesta atribución en el hecho de que la existencia de nuevas formas de criminalidad puede ser la causa de la perturbación del orden público que reclama la declaración de un estado de sitio pues, el gobierno carecería “dentro de la legalidad normal”, de las herramientas para afrontarlas. De igual forma, continúa, sería clara la potestad del gobierno para aumentar las penas privativas de la libertad si “considera que este es un medio conducente y eficaz para restablecer el orden”. La Corte concluye así que “[e]n esta situación cabe una drasticidad punitiva mayor que la ordinaria y una aceleración de los procedimientos aunque ello implique modificación transitoria de los Códigos”.

---

<sup>532</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *El juego del poder: historia, armas y votos*, op. cit., p. 151.

<sup>533</sup> Salvamento de voto de los magistrados José María Velasco Guerrero, Gustavo Gómez Velásquez a la sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Magistrado ponente: Luis Carlos Sábica.

<sup>534</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Magistrado ponente: Luis Carlos Sábica.

No obstante, advierte la Corte, “dentro de la antitécnica y defectuosa redacción del estatuto que se analiza”, se encuentran “disposiciones parcialmente inexecutable”, como por ejemplo, la que suprime a los sindicatos y condenados por el delito de secuestro la posibilidad de suspender la detención preventiva o la pena. También algunas expresiones como “distribuir propaganda subversiva” o “fijar en tales lugares dibujos ultrajantes o subversivos” que por su vaguedad consagraban tipos penales abiertos, o expresiones que darían lugar a sanciones arbitrarias como la de “prestar los servicios públicos a que están obligados”, fueron declarados inconstitucionales. La Corte, afirma Vázquez Carrizosa, “obedecía a razones más bien políticas que jurídicas, como en muchas ocasiones ha sucedido, inclinándose ante la voluntad presidencial”<sup>535</sup>.

Llaman la atención los salvamentos de voto en los que cinco magistrados rechazan la vía libre que la Corte dio al Estatuto de Seguridad. Los principales argumentos se refieren a la falta de competencia que tiene el gobierno “para dictar un pequeño código penal, como es el estatuto de seguridad, reemplazando disposiciones vigentes del código de la materia” pues, la Constitución expresamente le prohíbe derogar la ley durante el estado de sitio. Esta reforma, advierten, sólo podría llevarla a cabo el gobierno con una autorización expresa del congreso mediante una ley de facultades extraordinarias<sup>536</sup>. Asimismo, señalan, si bien el gobierno puede facultar a ciertas autoridades para decretar el toque de queda o la ley seca, no puede hacerlo para prohibir las manifestaciones, desfiles y reuniones públicas sin incurrir en una violación de los derechos consagrados en la Constitución<sup>537</sup>. También se rechazó en estos salvamentos de voto, la suplantación de la jurisdicción ordinaria por la castrense, advirtiendo que dicha invasión y desbordamiento de competencias suponía un quebranto del régimen democrático. Pero además de implicar esta suplantación una institucionalización del desequilibrio entre las tres ramas del poder público, el peligro de atribuirle competencia a la autoridad castrense para decidir sobre la libertad de las personas resulta evidente en la mera observación de sus funciones pues, “dentro de sus conocimientos propios, no están obligadas a saber de leyes, y [su] formación profesional los hace aptos para ordenar y para hacerse obedecer inflexiblemente por subalternos suyos, funciones por cierto muy distintas de la de administrar justicia”<sup>538</sup>.

---

<sup>535</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 340.

<sup>536</sup> Salvamento de voto del Magistrado Ricardo Uribe Holguín a la sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Corte Suprema de Justicia- Sala Plena.

<sup>537</sup> Salvamento de voto del Magistrado Álvaro Luna Gómez a la sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Corte Suprema de Justicia- Sala Plena.

<sup>538</sup> Salvamento de voto del Magistrado Juan Hernández Sáenz a la sentencia D1923 de 1978 (octubre 30), Corte Suprema de Justicia- Sala Plena. En un sentido similar se manifestaron los magistrados José María Velasco Guerrero y Gustavo Gómez Velásquez.

Faltando dos meses para terminar su período, Turbay Ayala declara restablecido el orden público y finalmente levanta el estado de sitio que lo acompañó durante todo su mandato<sup>539</sup>. La supresión del Estatuto de Seguridad cierra uno de los períodos más oscuros de las Fuerzas Armadas en su lucha contra la subversión.

#### **2.1.1.1.3. Algunos intentos tímidos de la Corte Suprema para establecer límites al ejecutivo: el gobierno de Belisario Betancur Cuartas**

Con apenas un mes de haberse posesionado, Belisario Betancur declara el estado de emergencia económica por 24 horas. Su declaratoria se justifica en “una crisis de la confianza pública” originada en las “diversas formas de abuso del derecho de propiedad” en que estaban incurriendo varias instituciones financieras<sup>540</sup>. Contraria a la emergencia económica decretada por López Michelsen en 1974, en la que no se acredita la existencia de hechos sobrevinientes que “perturban o amenazan en forma grave o inminente el orden económico o social del país”, en este caso sí queda probada una perturbación. La extralimitación del poder del presidente se evidencia, ya no en la decisión de recurrir a un estado de emergencia económica para afrontar una situación de anormalidad, sino en las medidas que adopta para hacer frente a la perturbación que invoca.

En efecto, mediante el decreto legislativo 2920 de 1982 el ejecutivo establece un procedimiento expedito a través del cual el presidente podía nacionalizar una institución financiera cuando lo considerara conveniente sin que mediara una expropiación previa o indemnización alguna y, por tanto, sin la intervención de peritos escogidos por las partes o de un tribunal que realizara el inventario y avalúo de los bienes. Asimismo, el decreto crea nuevos delitos financieros y les asigna sus respectivas penas, no sólo de carácter pecuniario sino también privativas de la libertad. La adopción de tales medidas, sin embargo, debía ser discutida y tramitada por el Congreso en la medida en que implicaban una reforma al Código Penal. Aún más, advierte Vázquez Carrizosa, suponían una modificación a la misma Constitución en la medida en que afectaban el derecho a la propiedad privada y la prohibición de la pena de confiscación consagrados en los artículos 30 y 34. Este procedimiento, “sirvió para la nacionalización del

---

<sup>539</sup> Decreto 1674 de 1982 (junio 9).

<sup>540</sup> Decreto 2919 de 1982 (octubre 8).

Banco del Estado en 1982; del Banco de Colombia y tres sociedades del Grupo Grancolombiano en 1985; los Bancos Tequendama y de los Trabajadores en 1986”<sup>541</sup>.

La Corte Suprema no encontró que existiera tal extralimitación y declaró la constitucionalidad del decreto, haciendo algunas salvedades a los artículos 6 y 10 pero dejando intactos los artículos fundamentales para nacionalizar con una simple resolución del ejecutivo, así como para imponer penas<sup>542</sup>. En primer lugar, respecto al carácter de confiscación que los críticos advierten en la nacionalización prevista por el decreto, la Corte afirma que tal acusación no tiene ningún fundamento jurídico por cuanto se trata “de una nueva figura jurídica, autónoma e independiente, cuyo contenido y características permiten diferenciarla claramente, tanto de la confiscación como de la expropiación, según el alcance de éstas”<sup>543</sup>. La medida entonces, dice la Corte, no sólo no es inconstitucional, por el contrario, “es racional y válido considerar que su naturaleza resulta claramente compatible con la Constitución y, en especial, con lo dispuesto acerca de la propiedad y de la libertad de empresa en los artículos 30 y 32 de la misma, en conexión con las facultades presidenciales que consagra el artículo 122”. A esta interpretación forzada se añade, en segundo lugar, una reafirmación del criterio que le permitió declarar la constitucionalidad del Estatuto de Seguridad y que se refiere a la facultad “indiscutible” que tiene el gobierno durante el estado de sitio de crear nuevas figuras delictivas e infracciones policivas, de modificar las existentes y establecer las respectivas sanciones, facultad ésta que, según la Corte, es “rigurosamente aplicable” y extensible a los casos de emergencia económica. Nuevamente, la Corte da vía libre a los excesos del presidente pero además, busca argumentos para darle una justificación legal a su actuación.

Dos meses después, Betancur declara nuevamente el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional por 50 días<sup>544</sup>. Esta vez expide 38 decretos legislativos que tienen por objeto llevar a cabo una reforma fiscal al estilo de López Michelsen. Contrario a las expectativas del gobierno, la Corte da un giro radical a su jurisprudencia pues, aunque había afirmado en 1974 que era constitucional hacer una reforma tributaria bajo el estado de emergencia económica, ahora pone frenos al presidente en el ejercicio de sus facultades extraordinarias<sup>545</sup>. Dice la Corte,

---

<sup>541</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 435-437.

<sup>542</sup> Cepeda Espinosa, Manuel José, "Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la Emergencia Económica: un semidiós enfrentado a un monstruo", p. 52.

<sup>543</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia del 2 de diciembre de 1982. Revisión del Decreto Legislativo 2920 de 1982, Magistrado ponente: *Ricardo Medina Moyano*.

<sup>544</sup> Decreto 3742 de 1982 (diciembre 23).

<sup>545</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia del 23 de febrero de 1983. Revisión del Decreto de Emergencia Económica 3743 de 1982, Magistrados Ponentes: Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín y

si bien el ejecutivo durante un estado de emergencia económica puede decretar “ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión”, éstos deben tener un “carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto”. Pero, continúa, el ejecutivo no puede sustituir en forma permanente y total la atribución ordinaria del Congreso en estas materias y por tanto “es inadmisibles frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado”.

Pese a declarar la constitucionalidad del decreto que estatuye la emergencia económica<sup>546</sup>, la Corte declara inexecutable en su totalidad los catorce decretos legislativos en los que el gobierno impulsaba una reforma fiscal y advierte que “de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar”. A pesar de que Belisario Betancur acepta el fallo sin objeciones, algunos de sus ministros critican públicamente el “impacto negativo” que acarrearía la decisión de la Corte. Pero, advierte Cepeda, resulta paradójico que la reacción más radical proviniera del Congreso. Aunque algunos congresistas elogiaron que la Corte reconociera que la potestad impositiva es exclusiva del legislativo, otro sector llegó a hablar incluso de formar una comisión accidental para modificar el artículo 122 y asignarle expresamente al gobierno dicha facultad. También la prensa se lanzaría en contra de la decisión de la Corte poniendo en duda su institucionalidad. La sentencia, concluye Cepeda, tuvo un “efecto boomerang” sobre la Corte que recibió más críticas como institución que por el razonamiento jurídico que guió su decisión<sup>547</sup>.

Pero Betancur no sólo recurre al estado de emergencia económica. En 1984, declara el estado de sitio en los departamentos de Caquetá, Cauca, Huila y Meta, ante la necesidad de combatir “grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, mediante frecuentes hechos de perturbación del Orden Público”<sup>548</sup>. Unos días después, el estado de sitio se extiende a todo el territorio nacional y el gobierno argumenta que además de los asaltos a poblaciones perpetrados

---

Ricardo Medina Moyano.

<sup>546</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia No. 7 de 15 de febrero de 1983, Magistrado Ponente: Luis Carlos Sábica.

<sup>547</sup> Cepeda Espinosa, Manuel José. “Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la Emergencia Económica: un semidiós enfrentado a un monstruo”, op. cit., pp. 61-64. Cepeda se refiere a las declaraciones que hicieron los ministros de Hacienda, Desarrollo, Gobierno y Justicia. Respecto a la prensa, hace alusión a los periódicos El Tiempo, El Espectador y La República.

<sup>548</sup> Decreto 615 de 1984 (marzo 14).

por los grupos armados, es necesario combatir también el narcotráfico y el terrorismo<sup>549</sup>. El día anterior a la expedición de este decreto había sido asesinado el Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. El restablecimiento del orden público no vuelve a declararse durante el mandato de Belisario Betancur y tampoco en el de Virgilio Barco. De esta forma, se prorroga hasta la expedición de la Constitución de 1991.

El estado de sitio también le servirá a este gobierno para contener el descontento social. El 20 de junio de 1985, nuevamente una paro cívico nacional paraliza gran parte de la actividad económica del país, principalmente en las ciudades de Bogotá y Medellín. Si bien no alcanza el mismo nivel de violencia que la huelga del 1977, todas las ciudades se militarizaron y cientos de personas fueron detenidas. Dice Cartier “[e]n términos políticos, el paro de 1985 marcó una etapa muy importante en las relaciones entre el Estado y el movimiento sindical: el hecho de que se haya reprimido tanto esta protesta sindical, precisamente durante una supuesta <apertura democrática>, dejó muy claro el grado del compromiso de los partidos tradicionales con la democracia”<sup>550</sup>.

Seis meses después, y aun bajo la vigencia del estado de sitio, el gobierno declara el estado de emergencia económica. En esta oportunidad, lo justifica en la necesidad de hacer frente a la tragedia originada en la actividad volcánica del Nevado del Ruíz y en el asalto e incendio del Palacio de Justicia<sup>551</sup>. Las graves repercusiones de ambas tragedias ameritaba esta vez sí, la utilización de las facultades extraordinarias propias a un estado de emergencia económica. La Corte Suprema, sin embargo, declara la constitucionalidad del decreto reiterando que “su competencia no va más allá de la verificación de los requisitos de forma o externos, sin profundizar en estudios sobre la materia contenida en el decreto que se examina, el cual, se repite, es un acto del Ejecutivo, sometido al concepto previo del Consejo de Estado, por el cual responde el gobierno ante el Congreso de la República”<sup>552</sup>.

---

<sup>549</sup> Decreto 1038 de 1984 (mayo 1).

<sup>550</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”, op. cit., pp. 265 y 266.

<sup>551</sup> Decreto 3405 de 1985 (noviembre 24).

<sup>552</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, sentencia No. 2 de marzo 6 de 1986, Magistrado ponente: Hernando Gómez Otálora.



#### **2.1.1.1.4. La reedición del Estatuto de seguridad y la criminalización de la protesta social: el gobierno de Virgilio Barco**

Virgilio Barco es el único presidente de este período que empieza y termina su mandato durante la vigencia de un estado de sitio. Así, en la totalidad de su mandato pudo hacer uso de las facultades extraordinarias que le permitieron expedir 107 decretos legislativos, más que cualquiera de los otros presidentes que estudiamos, aunque con una diferencia muy estrecha respecto a Belisario Betancur. Más allá del número de decretos, que de por sí es excesivo, llama la atención la reedición que hizo este gobierno del Estatuto de seguridad expedido por Julio Cesar Turbay y que intentó pasar desapercibida bajo el nombre de “Estatuto para la Defensa de la Democracia”<sup>553</sup>. Daba la impresión de que las numerosas violaciones a los derechos humanos a que en su momento dio pie el Estatuto de seguridad, habían quedado en el olvido apenas ocho años después de que Turbay decidiera por fin derogarlo. No obstante, la criminalización de la protesta social y su asimilación con el terrorismo va a ser de nuevo uno de los principales usos que se le dio a este decreto.

La expedición de este Estatuto se justificó en un agravamiento de la perturbación del orden público causado por la acción de grupos terroristas y grupos relacionados con el narcotráfico. Al igual que el Estatuto de seguridad, el Estatuto para la Defensa de la Democracia complementó las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal. De esta forma, creó nuevos tipos penales, estableció nuevas circunstancias de agravación punitiva y aumentó algunas penas privativas de la libertad. Una figura novedosa que se incorporó fue la de establecer una atenuante de responsabilidad que consistía en la reducción de la pena hasta en las dos terceras partes para “quien habiendo participado como autor, cómplice o auxiliador en la comisión de los delitos referidos en el presente Decreto, colabore eficazmente con las autoridades al esclarecimiento de los hechos y la determinación de la responsabilidad penal de quienes hubieren intervenido a cualquier título en su ejecución”. Además, continúa la disposición, “si la colaboración fuere totalmente eficaz, el juez podrá ordenar la extinción de la acción penal o el perdón judicial”. Asimismo, estableció recompensas para quien suministrara información que permitiera la captura de quien hubiera intervenido en la perpetración de cualquiera de los hechos de que trataba el decreto.

Pero si Turbay fue duramente criticado por revivir el artículo 28 de la Constitución que autoriza al gobierno, cuando haya “graves motivos para temer perturbación del orden público”, a aprehender

---

<sup>553</sup> Decreto 180 de 1988 (enero 27).

y retener a “las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública” sin que medie orden judicial pero con autorización del Consejo de Ministros, el Estatuto de Virgilio Barco va todavía más lejos al permitir que ésta retención se haga sin que medie orden judicial ni de autoridad alguna. De hecho, autoriza a “cualquier miembro de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Policía Judicial y del Departamento Administrativo de Seguridad” para “aprehender sin orden judicial a persona o personas indiciadas de participar en actividades terroristas”, así como “practicar registros en sitios donde se presume se encuentren terroristas”, “penetrar a residencias donde se tenga indicio de que se guarden ilegalmente municiones, armas de fuego o explosivos, cuando fueren requeridos por algún morador” y “someter a requisa a las personas en cualquier sitio público, con el objeto de constatar si portan ilegalmente armas de fuego, municiones...”. El Estatuto otorga entonces funciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad para auxiliar a los Jueces de Orden Público “en caso de urgencia y cuando los necesidades así lo exijan”, sin que en él se especifique cuales son estos casos de urgencia o necesidad o quien puede calificarlos como tales. Por último, el Estatuto prohibió la trasmisión de “de todo mensaje, noticia, grabación o información que identifique en cualquier forma a testigos de actos terroristas”, así como “la transmisión radial en directo, desde el lugar de los acontecimientos de actos terroristas, mientras estos hechos estén ocurriendo”.

La Corte Suprema, por su parte, continuó insistiendo en que el estudio de constitucionalidad debe atenerse a verificar el cumplimiento de los requisitos formales y al estudio de la conexidad, esto es, “al examen objetivo de la vinculación que exista entre las providencias decretadas por el Gobierno y las necesidades del orden público turbado”<sup>554</sup>. Respecto a las modificaciones que hizo el ejecutivo al Código Penal, la Corte siguió afirmando que era una medida constitucional que no violaba la competencia del Congreso para la reforma, interpretación y derogatoria de las leyes y la expedición de Códigos y reformas de los mismos, puesto que se trataba de “una facultad indiscutible del Gobierno en Estado de Sitio”. Asimismo, advirtió que era “igualmente clara la potestad para aumentar las penas privativas de la libertad de los delitos y contravenciones [...] si el Gobierno considera que este es un medio conducente y eficaz para restablecer el orden”. A pesar de que la Corte continuó ejerciendo un control blando del ejecutivo en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, que claramente excedía el establecido en la Constitución, es cierto que en esta ocasión dio un paso adelante respecto a la que había sido su

---

<sup>554</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia No. 21 de 3 de marzo de 1988, Magistrado ponente: Fabio Moran Díaz.

jurisprudencia e impidió al ejecutivo valerse de medidas restrictivas de las libertades civiles. En efecto, declaró inexecutable los literales (a) y (b) del artículo 40 –que prescindían de la orden judicial para aprehender a una persona indiciada de participar en actividades terroristas y para registrar su domicilio– al considerar que tal medida suponía un desconocimiento del derecho a la libertad e intimidad de las personas y de la inviolabilidad del domicilio. Afirmó la Corte, “[e]stas normas están desconociendo el requisito del mandamiento escrito de autoridad competente que precisa la Constitución como necesario para aprehender a cualquier ciudadano y registrar su domicilio” pues según el decreto, basta la existencia de un indicio, o de una presunción. Asimismo, señala que este mandamiento escrito que exige la Constitución “constituye la garantía de las personas para cuando se trate de limitar la libertad personal y física y la inviolabilidad de su domicilio”.

Recurriendo a sus facultades extraordinarias y reeditando medidas que habían sido utilizadas por gobiernos anteriores, el ejecutivo trasladó a la Justicia Penal Militar la competencia para investigar y juzgar a civiles por delitos relacionados con el narcotráfico<sup>555</sup>. También en este caso, la Corte Suprema ejerció un verdadero control del ejecutivo y declaró la inconstitucionalidad del decreto<sup>556</sup>. Con un enfoque distinto al que le había permitido limitarse a un examen formal de los actos sometidos a su revisión, la Corte advirtió que su función suponía “penetrar en el sentido profundo de las instituciones políticas y del ordenamiento jurídico que nos rige para, desde dicha perspectiva, analizar las repercusiones que producen en el equilibrio constitucional los actos que ella controla”. Con esta reinterpretación de su labor, la Corte advirtió que los tribunales militares eran competentes para conocer de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio pero, que la Constitución no les había asignado tal competencia respecto a los delitos cometidos por civiles. Transferirles esta competencia mediante decreto suponía “una alteración sustancial del equilibrio de los poderes públicos y un cambio radical en la concepción acerca de la administración de justicia”. Además, continúa la Corte, “[l]as urgencias del momento, por apremiantes que lleguen a ser, no son móvil plausible para disponer y tolerar un desbordamiento de las órbitas que la Constitución les asigna a cada una de las ramas del poder público”. Para García y Uprimny, la Corte dio un giro en ciertos puntos a su jurisprudencia

---

<sup>555</sup> Decreto 3671 de 1986 (19 de diciembre).

<sup>556</sup> Corte Suprema de Justicia- Sala Plena, Sentencia No. 20 de 5 de marzo de 1987, Magistrado Ponente: Jesús Vallejo Mejía.

para proteger los derechos constitucionales<sup>557</sup> y éste, constituye un ejemplo del ejercicio de un control más severo sobre las medidas que adopta el gobierno durante los estados de sitio.

### **2.1.1.2. Decretos expedidos en virtud de una delegación expresa del congreso**

Como se vio al inicio de este capítulo, el presidente puede ejercer la función legislativa haciendo uso de dos figuras. Primero, a través de las facultades extraordinarias que la Constitución le otorga bajo los estados de excepción (artículos 121 y 122) y segundo, mediante las facultades extraordinarias que adquiere a partir de una delegación expresa que le hace el Congreso para que legisle por un tiempo determinado y sobre materias específicas (artículo 76 numeral 12). Pese al carácter altamente represivo de las medidas que adoptan los presidentes de este período al amparo de los estados de excepción, la mayor parte de la función legislativa que ejercen, esto es un 75.86% de los decretos con fuerza de ley que expiden, son resultado de una delegación expresa del Congreso.

Esta delegación, sin embargo, advierte Carlos Restrepo Piedrahita, no fue prevista por la Constitución de 1886. Es resultado de una interpretación extensiva que hizo el Congreso de las facultades extraordinarias y de la convalidación que recibió por parte de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, advierte el autor, la Constitución no contempló dos clases diferentes de facultades extraordinarias, unas para el estado de sitio y otras para tiempos de paz, sino una única modalidad que el presidente ejercería bajo el estado de sitio –decretado por conmoción interior o guerra exterior– y destinada a prevenir o reprimir perturbaciones del orden público<sup>558</sup>. No obstante, continúa el autor, el carácter excepcional que tenían estas facultades empieza a desvirtuarse cuando el Congreso, mediante la expedición de la llamada “ley de los caballos” (ley 61 de 1888), autoriza al presidente a ejercer facultades extraordinarias por fuera del estado de sitio, es decir, en tiempos de paz y por tanto, en situaciones que no implicaban perturbación del orden público.

En 1914, y con el antecedente de esta ley que supuso el comienzo de “la <desconstitucionalización> de la institución de las facultades extraordinarias”<sup>559</sup>, el Congreso

---

<sup>557</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción”. *Documentos de Discusión de “DJS”*, Documento No. 1. Disponible en: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.198.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.198.pdf), última consulta: 30 de julio de 2015, pp. 12 y 13.

<sup>558</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias*, op. cit., p. 39.

<sup>559</sup> *Ibid.*, p. 12.

expide la ley 126 en la que, haciendo por primera vez una interpretación extensiva del ordinal 10 del artículo 76, le otorga facultades extraordinarias al presidente en tiempos de paz para hacer frente a una crisis económica y financiera. Si bien el Congreso tenía la costumbre de delegar al ejecutivo la función legislativa sobre materias que eran de su competencia, lo hacía siempre recurriendo a las leyes de “autorizaciones” (artículo 76, numeral 9)<sup>560</sup>. El numeral 10 no se había utilizado para fundamentar tal delegación porque se entendía que hacía referencia exclusivamente a situaciones de anormalidad del orden público y en este sentido, era parte constitutiva del estado de sitio<sup>561</sup>.

Esta interpretación encontró pleno aval en la revisión de constitucionalidad que efectúa la Corte en sentencia del 25 de marzo de 1915. De las facultades extraordinarias para tiempos de guerra, el Congreso y la Corte, derivan entonces unas facultades extraordinarias para tiempos de paz. La Corte además, continuó extendiendo esta interpretación y si en un principio (cuando se refería a la ley 126), sostuvo que estos decretos tenían un carácter transitorio y que sus efectos no eran equiparables a los de la ley porque no podían derogarla sino sólo suspenderla, en sentencia del 26 de septiembre de 1933 le atribuye a estos decretos “plena fuerza legislativa”<sup>562</sup>. En este sentido, afirma Restrepo Piedrahita, “[e]n aquel proceso de transfiguración de las facultades extraordinarias intervinieron, pues, el órgano de la legislación con su praxis tradicional y su cambio de técnica delegativa (del ordinal 9 emigró al 10) y el órgano guardián de integridad de la Constitución. El Poder Constituyente estuvo ausente de ese demiúrgico acontecimiento”<sup>563</sup>. Finalmente, el acto legislativo 1 de 1968 recogió esta doctrina y les atribuyó “fuerza legislativa” a los decretos que expide un presidente tanto en virtud de las “leyes de autorizaciones” (artículo 76 numeral 11), como de “las facultades extraordinarias” (numeral 12) y de los estados de excepción (artículos 121 y 122).

Ahora bien, si se contraponen la actividad legislativa que ejerce cada presidente a la actividad que desplegó el Congreso que acompaña a su mandato –contraposición ésta que permitirá determinar quién ejerce en realidad la función legislativa– se encuentra que el poder legislativo estuvo menos activo durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (ver Tabla 1). En efecto, este Congreso fue el que menos leyes aprobó. Con un total de 211 leyes, su actividad legislativa también fue inferior en un 28.23% a la desplegada por el ejecutivo. De las 211 leyes

---

<sup>560</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>561</sup> A partir del Acto Legislativo 1 de 1968, el numeral 9 del artículo 76 pasó a ser el 11 y el numeral 10, a ser el 12.

<sup>562</sup> *Ibíd.* pp. 201 y 202.

<sup>563</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias*, op. cit., pp. 193 y 194.

sancionadas, 15 revisten al presidente de facultades extraordinarias y dan lugar a 219 decretos leyes. Esto quiere decir que, el 74.48% de la función legislativa ejercida por el ejecutivo durante este mandato no es arrebatada haciendo uso de la figura de los estados de excepción sino expresamente delegada por el Congreso. Si a esto se suma un análisis cualitativo que sólo tenga en cuenta la importancia de los asuntos sobre los que decide el Congreso, se puede afirmar que su actividad fue todavía muchísimo inferior pues, las “leyes importantes” que aprueba, representan apenas un 38.38% del total de su actividad.

No obstante, sería Virgilio Barco el presidente que más recibiría del Congreso facultades extraordinarias para legislar. A partir de 27 delegaciones, Barco expide 349 decretos mientras que el Congreso expide –sobre las mismas materias de las que se ocupan estos decretos– 129 leyes. Según esto, la actividad del Congreso representa apenas un 36.96% de la actividad desplegada por el ejecutivo. Por su parte, el gobierno de Belisario Betancur, es el segundo en expedir el mayor número de decretos con fuerza de ley en virtud de delegaciones expresas del Congreso. Firma 265 decretos extraordinarios que equivalen casi al doble de las leyes aprobadas por el Congreso que versan sobre las mismas materias. Nuevamente, Turbay es el que menos uso hace de estas facultades pese a recibir casi tantas delegaciones como los demás presidentes de este período. El número de decretos extraordinarios expedidos, que tampoco representa una cifra nada despreciable, equivale casi al doble de la actividad desplegada por el Congreso.

Podría concluirse que durante este período el ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo no supone, contraria a la creencia popular, una clara usurpación de las funciones legislativas por parte del presidente. En efecto, en estos dieciséis años se evidencia una voluntad constante de la rama legislativa de delegar sus facultades al ejecutivo. Carey y Shugart, vimos en el primer capítulo, llamaron la atención sobre el hecho de que esta facultad podía ser ejercida por el ejecutivo en situaciones de normalidad y con el beneplácito del Congreso, pero ¿cuáles son las razones que llevan al Congreso a favorecer este desvío? La renuncia a ocupar el papel que le corresponde en una democracia ha encontrado diversas explicaciones. Se habla de la pérdida de importancia que significó para el Congreso la transferencia de sus facultades económicas y fiscales a partir de la reforma del 68; de la comodidad que supone para un Congreso de carácter regional no asumir responsabilidad por las decisiones difíciles que pueden costarle el respaldo de su nicho electoral o incluso, de la dificultad de conformar mayorías para aprobar las respectivas leyes. Para justificar esta inactividad se ha recurrido también a explicaciones como “la escasa infraestructura de la institución, que no cuenta con los recursos

para agrupar a los expertos ni con la tecnología necesaria para evaluar los proyectos propuestos por el ejecutivo o desarrollar sus propias iniciativas”<sup>564</sup>. Para Yepes Arcila, este Congreso, desprovisto de funciones, no tiene fuerza propia y por tanto, sólo puede comprometer al gobierno cuando logra hacerse con el respaldo de la opinión pública<sup>565</sup>.

Pero además, el Congreso es sometido a la presión continua del ejecutivo. Como bien advierte Leal Buitrago, cuando el proyecto es tramitado en el Congreso a iniciativa del gobierno y versa sobre asuntos que son de gran importancia para el país, si su aprobación se retrasa, el ejecutivo suele responsabilizar al Congreso visibilizando la falta de asistencia de sus miembros a las sesiones programadas por el Senado o la Cámara. En esta presión, señala, colaboran los medios voceros del ejecutivo que crean imágenes que desprestigian a la institución o a los congresistas que se ausentan<sup>566</sup>. A parte del ausentismo, el Congreso se enfrenta a críticas cuando los retrasos en la aprobación del proyecto obedecen a la discusión rutinaria que éste recibe en el trámite o cuando pone de manifiesto sus resistencias al ejecutivo y nos las acoge de manera automática. Esta dinámica se ha ido acentuando a medida que el ejecutivo ejerce un predominio sobre el parlamento<sup>567</sup>.

## **2.2. Sistema electoral y de partidos**

Si bien el sistema político colombiano ha tenido una larga tradición bipartidista y liberales y conservadores continúan alternándose en el poder una vez finalizado el Frente Nacional, la repartición equitativa del poder entre los partidos así como su alto grado de fragmentación interna, ha llevado a que de facto el sistema se comporte bien como un régimen de partido único o bien como uno de carácter multipartidista. En efecto, el principio de paridad –creado por el Frente Nacional y extendido en la práctica hasta 1986– dispuso que liberales y conservadores compartieran el poder por partes iguales como si se tratara de un único partido. A su vez, las fisuras que permanentemente experimenta cada uno de ellos, ha dado pie a la expresión de posiciones distintas a la asumida oficialmente por la colectividad. El sistema de partidos colombiano, que algunos llaman “bipartidismo flexible”<sup>568</sup>, se caracteriza entonces por su

---

<sup>564</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 36.

<sup>565</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 334.

<sup>566</sup> Si bien Leal Buitrago se refiere al período comprendido entre 1930 y 1970, esta apreciación continúa siendo cierta para nuestro primer período de estudio. Leal Buitrago, Francisco, *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, op. cit., p. 209.

<sup>567</sup> *Ibid.*, pp. 239 y 240.

<sup>568</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p.

faccionalismo y su tendencia a formar coaliciones en momentos críticos, rasgos que han hecho posible su supervivencia y han impedido, en ocasiones, su degradación hacia un sistema excesivamente rígido o fragmentado<sup>569</sup>. Algunos, como Pizarro Leongómez, lo han definido a raíz de estas dos características como una oscilación “entre la confrontación total y la convivencia burocrática”<sup>570</sup>.

Desde mediados del siglo XIX, ambos partidos consiguieron movilizar una gran parte de los colombianos recogiendo militantes de todas las clases sociales y zonas del país, tanto urbanas como rurales. Sus respectivos programas, sin embargo, dice Yepes Arcila, son tan vagos al momento de su consolidación que no puede afirmarse que su nacimiento responda “a la necesidad de cristalizar fenómenos de clase, diferencias ideológicas profundas o intereses sociales incompatibles”. Los partidos, por el contrario, “surgieron para expresar los antagonismos internos suscitados en el personal dirigente del país durante el primer medio siglo de existencia independiente”<sup>571</sup>. Se trata así de una división interna de la élite gobernante en su disputa por el poder y en este sentido, intentar encontrar un contenido específico en las identidades de ambos partidos es un error, sobre todo, al nivel de las masas<sup>572</sup>. Más bien, pueden identificarse en los partidos colombianos rasgos propios de los partidos de cuadros, como la falta de organizaciones permanentes en su base y la toma de decisiones por parte de un círculo cerrado de políticos que se renueva por retiro o cooptación<sup>573</sup>.

Sus militantes, señala Harvey Kline, no se adhieren a los partidos en función a una ideología determinada, los votan atendiendo a patrones clientelares, a una dependencia económica hacia las elites que los fundan<sup>574</sup>. Pero aunque no estuvieron determinados por ideologías

---

350.

<sup>569</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., pp. 102 y 103.

<sup>570</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. *Análisis político*, No. 31, 1997, p. 92.

<sup>571</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 355. En la clasificación de Duverger, responden a la dinámica de los partidos de cuadros que se construyen a partir de complejas estructuras clientelares, en lugar de intereses de clase. Ver: *Los partidos políticos*. pp. 93-101. Y es que en Colombia, advierte Harvey Kline, los partidos no tenían necesidad de organizarse como partidos de masas pues, los partidos conseguían atar a las masas simplemente a través de relaciones clientelares o de una apelación a las tradiciones. Ver: Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”. En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, 1980, p. 60.

<sup>572</sup> Wilde, Alexander W. “Conversations among Gentlemen”, op. cit., p. 37.

<sup>573</sup> Hoskin, Gary y Patricia Pinzón de Lewin. “Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural”. En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, 1989, pp. 211 y 212.

<sup>574</sup> La tesis de que ambos partidos son idénticos, advierte Francisco Gutiérrez Sanín, flaquea al momento



antagónicas, al momento de dar forma a esta división “cada uno de los bandos quiso autoafirmar su identidad proclamando una serie de principios como inspiradores y razón de ser de la colectividad formada”<sup>575</sup>. Así, sus doctrinas solían diferenciarse a partir de la postura que defendían respecto a la relación que debía existir o no entre el Estado y la Iglesia Católica, el sistema de organización estatal (centralismo o federalismo) y las políticas económicas (proteccionismo o libre mercado)<sup>576</sup>. Este vínculo en principio clientelar sufre, sin embargo, una transformación a partir de las sangrientas guerras civiles y revueltas que enfrentan a liberales y conservadores por más de un siglo. Las innumerables muertes, tanto de un bando como del otro, consiguen que esta relación de patronazgo-clientela trascienda de un inicial interés patrimonial a una intensa lealtad partidista basada en “odios heredados”<sup>577</sup>. Dice Leal Buitrago, “[a] los campesinos se les obligó a luchar contra un enemigo abstracto, que se concretaba progresivamente a raíz de los enfrentamientos que afectaban sus intereses vitales familiares, generación tras generación [...] Se desarrolló así una adscripción sectaria, correlativa al sectarismo con que se identificaba al enemigo”<sup>578</sup>.

Además de un bipartidismo con ausencia de terceras fuerzas políticas, el sistema se caracterizó por las hegemonías de partido, siendo ésta “quizá la expresión más aguda del sectarismo de la ideología de pertenencia”<sup>579</sup>. Volvamos atrás. Los liberales gobiernan casi sin interrupción en un período conocido como el *Olimpo Radical* y comprendido entre la expedición de la Constitución de Rionegro en 1963 y la Constitución de 1886. A partir de 1886, los conservadores retoman el poder hasta 1930 en un lapso que se conocería como *La Hegemonía Conservadora*. De nuevo los liberales asumen la presidencia entre 1930 y 1942, con la denominada *República Liberal* y finalmente, gobiernan los conservadores desde 1942 hasta el golpe militar de 1953. Estos

---

de explicar los diferentes desenlaces que tuvieron el partido Liberal y el Conservador, dice “¿Si son la misma cosa, por qué el primero se mantiene y el segundo se encoge?”. El autor intenta entonces rescatar las diferencias existentes entre ambos. Ver: “Historias de democratización anómala. El partido Liberal en el sistema político Colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, 2002, p. 29.

<sup>575</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., pp. 358 y 359.

<sup>576</sup> El factor religioso, más que cualquier otro, es el que permite distinguir los partidos políticos y proveer las bases de sus diferencias ideológicas. Ver: Solaún, Mauricio. “Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems”, op. cit., p. 7.

<sup>577</sup> Para Kline, “las masas colombianas se <organizaron> no en el sentido de los partidos políticos de masa europeos sino en un sentido emocional. El efecto de esta organización emocional fue similar al de la organización de los partidos de masa europeos: las masas fueron seguidores obedientes de los líderes del partido”. Ver: Kline, Harvey F. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 62.

<sup>578</sup> Leal Buitrago, Francisco. “Colombia: un bipartidismo en crisis”. En *Los sistemas políticos en América Latina*, Coords, Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, Siglo Veintiuno Editores, México, 1989, pp. 238-239.

<sup>579</sup> *Ibid.*, p. 239.

períodos de hegemonía se definen tanto por la utilización de mecanismos como el fraude y la represión por parte del partido en el poder, como por la acción del partido que había quedado excluido de él. Con frecuencia y en su afán por negar la legalidad del partido gobernante, la oposición se negaba a participar en las elecciones pero quedaba a la espera de una oportunidad de retomar el poder<sup>580</sup>.

Con la instauración del Frente Nacional las diferencias entre los partidos se hacen todavía más tenues. La repartición del poder entre los partidos tradicionales, advierten Leal Buitrago y Dávila, tuvo el efecto de acabar con el “bipartidismo sectario”, uno de los pilares del sistema político. En efecto, el “monopolio bipartidista” y “la convivencia burocrática” consiguieron eliminar el conflicto entre liberales y conservadores que alimentaba la ideología de adscripción política y con él, el “sectarismo como estructura de los dos partidos”. Sin sectarismo, los jefes naturales que imponían su disciplina al interior de cada colectividad y ejercían su “autoridad suprema”, pierden espacio político a nivel nacional y son remplazados por caciques regionales<sup>581</sup>. También el principio de alternación que garantizaba a cada partido su turno en la presidencia, logró atenuar las diferencias entre ambos partidos pues, trasladó a un segundo plano la creación de un programa de gobierno y estableció como prioridad, conseguir la adhesión del partido contrario. La dinámica de las facciones llevó a que cuando a un partido le correspondía su turno en el poder, no presentaba una única candidatura sino varias. Así, la última palabra en la elección del presidente la tenía el partido contrario pues, su apoyo a una de las facciones determinaba la consecución de la victoria. De esta forma, afirma Vázquez Carrizosa, “[l]a elección del primer magistrado no salía del pueblo, sino que le era sometida a éste, como un hecho definitivo e irrevocable de los directorios políticos”<sup>582</sup>. A partir del Frente Nacional los dirigentes de ambos partidos parecen confundirse en una “élite homogénea”<sup>583</sup>.

A este debilitamiento de la ideología partidista, afirman Leal Buitrago y Dávila, se suma la complejidad que había adquirido la sociedad para la época del Frente Nacional. El bipartidismo, que pudo ser suficiente para expresar las demandas de una “sociedad agraria, atrasada y segmentada”, se quedó corto para incluir otras manifestaciones propias de una sociedad plural y en vía de desarrollo, para canalizar los conflictos políticos y sociales del país. Pero, en lugar de

---

<sup>580</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 102.

<sup>581</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, pp. 55-57. Ver también: Leal Buitrago, Francisco, "Colombia: un bipartidismo en crisis", op. cit., p. 252.

<sup>582</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., pp. 316 y 317.

<sup>583</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 97.

abrirse para permitir la organización y proyección política de estas nuevas fuerzas que no conseguían encajar en los partidos tradicionales, el bipartidismo bloqueó su acceso y siguió monopolizando su función de mediación política entre el Estado y la sociedad civil, valiéndose de una generalización del clientelismo<sup>584</sup>. De esta forma, las demandas sociales eran atendidas en la medida en que pudieran traducirse en votos que aseguraran el respaldo del sistema<sup>585</sup>. Los efectos del clientelismo, sin embargo, no fueron todos negativos. Andrés Dávila rescata tres efectos positivos de gran importancia: permitir superar la violencia sectaria entre los partidos tradicionales; darle estabilidad al régimen evitando que cayera en la oscilación característica de la región entre el autoritarismo y la democracia, y, permitir una “democratización de la clase política”, esto es, que nuevos sectores y nuevas generaciones accedieran al poder<sup>586</sup>.

Ahora bien, los terceros partidos en Colombia no tuvieron gran fuerza por sí mismos hasta las elecciones de 1970. Los desacuerdos políticos, por lo general, se habían canalizado dentro de los partidos tradicionales como facciones disidentes. Además, señala Kline, “es difícil empezar un partido político nuevo si una porción sustancial del electorado tiene una intensa identificación con los partidos políticos existentes”<sup>587</sup>. La izquierda, por su parte, siempre que intentó fundar un tercer partido como fuerza independiente fue objeto de fuertes represiones y rápidamente terminó absorbida por el partido Liberal. Tres intentos pueden subrayarse en los años que

---

<sup>584</sup> Andrés Dávila describe el clientelismo como una relación política de intercambio que siempre es asimétrica “[h]ay una parte que tiene más poder y recursos, y que propicia el intercambio con otra parte que no los tiene; se genera allí, entonces, un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas que permite el intercambio de bienes y servicios por apoyo electoral. Ver: Dávila, Andrés. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?”. *Estudios Políticos* No. 15, 1999, p. 64. Otra definición del concepto “clientelismo”, así como un análisis somero de la literatura sobre el tema puede consultarse en Archer, Ronald P. “The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest”. *Working Paper Series- Kellogg Institute, Working Paper #140*, University of Notre Dame, 1990.

<sup>585</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., p. 89-92. Esto no quiere decir que el clientelismo haya hecho su aparición durante el Frente Nacional. Como “mecanismo de intermediación política por excelencia” en el caso colombiano, Andrés Dávila identifica una forma de clientelismo que antecede al Frente Nacional que tiene sus propios mecanismos y formas de operar pero que sigue basándose en una forma de intercambio e intermediación. Esta modalidad de clientelismo, que el autor denomina *tradicional*, se caracteriza porque “la intermediación, el intercambio, se daba directamente entre patrones y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en esta relación”. Asimismo, “aunque es una relación en la cual el intercambio material de bienes y servicios por votos ocupó un lugar importante, fueron más relevantes las adhesiones y lealtades personales que pasaban por vínculos fuertes establecidos, por ejemplo, entre campesinos y hacendados, entre casi siervos y amos”. Ver: Dávila, Andrés. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?”, op. cit., p. 65 y 66.

<sup>586</sup> *Ibid.*, pp. 67-69.

<sup>587</sup> Kline, Harvey F. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 62.

preceden al inicio de este primer período de estudio y que conviene mirar rápidamente para entender por qué continúan siendo tan débiles las terceras fuerzas.

Un primer caso es del “Partido Socialista” (en adelante, PS). Este partido obrero colombiano, lanza su plataforma en 1919 y reúne en sus filas a obreros y artesanos<sup>588</sup>. Los exitosos resultados que obtiene en las elecciones para la Cámara en 1921, lo convierten en un nuevo rival para los liberales con quienes se disputaría el voto urbano. Advirtiendo los liberales que habían perdido también terreno electoral frente a los conservadores en las zonas rurales, encuentran en la unión con los socialistas la única forma de evitar su precipitación al fracaso. Los liberales recurren a la estrategia de identificar a los conservadores como el enemigo común y tras adoptar como suyas algunas de las reivindicaciones de los socialistas, los invitan a renunciar a presentarse como una alternativa y a incorporarse en sus filas. Entre 1921 y 1922 finalmente, los socialistas acceden y manifiestan públicamente su adhesión al candidato liberal Benjamín Herrera, para las elecciones presidenciales<sup>589</sup>. Esta unión, sin embargo, no fue suficiente para ganar las elecciones. Bajo sospecha de fraude, resulta elegido el candidato conservador Pedro Nel Ospina. La idea de los liberales de arrebatárle el poder a los conservadores, advierte Gerardo Molina, no era más que una ilusión pues, “lo que funcionaba era una hegemonía, y la ley interna de toda hegemonía es la de autoconservarse. Para hacerlo, la derecha contaba con tres elementos: las ventajas que tiene todo gobierno, un poder electoral que se prestaba a todas las manipulaciones y el aporte decisivo del clero”<sup>590</sup>. Tras ver defraudadas sus esperanzas de conseguir un cambio político, el impulso con el que habían nacido los socialistas se frena y en 1924, habrán desaparecido del escenario político. Dice Medina, “[a]unque la represión oficial no estuvo ausente, es necesario decir que este primer partido socialista sucumbió principalmente bajo la acción de los mecanismos de captación del bipartidismo. Apenas abierto un espacio político independiente y ciertamente promisorio, los socialistas renunciaron a él en favor del liberalismo”<sup>591</sup>.

---

<sup>588</sup> Tanto la plataforma del partido como su plan de organización pueden consultarse en: Molina, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1988, pp. 213-219. Acerca de la composición del partido, advierte Molina, “[a]unque los socialistas de 1919 usaban a todo momento el vocablo obrero, no debe creerse que el partido que tenían en mientes fuera exclusivamente obrero. La diferenciación social aún no había avanzado bastante. Por eso los artesanos fueron uno de los componentes primordiales de él, lo cual no hacía más que corroborar lo que hemos dicho, la compenetración entre obreros y artesanos”, *Ibid.*, 210.

<sup>589</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”. En: *Colombia hoy*, coord. Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, pp. 82 y 83.

<sup>590</sup> Molina, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., pp. 225 y 226.

<sup>591</sup> Medina, Medófilo. “Los terceros partidos en Colombia. En *Nueva historia de Colombia. Vol. I: Historia*

Un segundo caso de captación del bipartidismo de una fuerza independiente es el del Partido Socialista Revolucionario (en adelante, PSR), nacido unos años más tarde también como alternativa de izquierda. Fundado durante la realización del *III Congreso Obrero* en 1926, advierte Tirado, este partido de base popular se afiliaría a la Internacional Comunista y conseguiría reunir bajo sus siglas a trabajadores de los sectores económicos más importantes del país en zonas urbanas y rurales<sup>592</sup>. No obstante, la represión del gobierno conservador empieza a hacer mella en el partido y en 1927, la encarcelación de sus líderes por parte de la Policía, lo deja sin dirección nacional. Gerardo Molina habla de la encarcelación de cerca 8.000 obreros y dirigentes políticos –entre ellos el secretario del PSR, Tomás Uribe Márquez–, todos ellos investigados y castigados por la llamada “ley heroica” que había expedido el Congreso para ilegalizar “las agrupaciones que fueran una amenaza <para la noción de patria, de familia y de propiedad>”<sup>593</sup>. En 1928, el desenlace trágico de la huelga de las bananeras exacerbó la crisis del partido y facilitó su división. En esta huelga, el ejército masacró a cientos de trabajadores sindicalizados de la United Fruit Company, tras haber recibido órdenes del gobierno de ponerle fin “disparando sobre la multitud si fuere el caso”. En la evaluación de esta tragedia, Molina habla de “un número de muertos que algunos calculan en 1.000, muchísimos heridos y, desde luego, hubo numerosas detenciones. Los cabecillas fueron sometidos por el decreto legislativo No. 2 de 31 de diciembre a juzgamiento por consejos de guerra verbales. Treinta y uno de ellos fueron condenados hasta a 25 años de prisión”<sup>594</sup>. Tras esta crisis y con el éxito de López Michelsen en 1930, un sector se integra de nuevo al partido Liberal mientras que el otro pasaría a crear el Partido Comunista<sup>595</sup>.

Un tercer caso entonces es el del Partido Comunista de Colombia (en adelante, PC) que nace en 1930, a partir de esta división y con arraigo en los sectores sindicales<sup>596</sup>. Los resultados que obtuvo en las elecciones de 1943, le permitieron elegir diez diputados en todo el país así como tres representantes y un Senador. A partir de esta victoria, el PC decide organizarse como partido de masas<sup>597</sup>. Su estructura organizativa –basada en una “estructura celular, afiliación individual, conocimiento y aceptación del programa, pago de cuota estatutaria, carácter electivo

---

*Política 1946-1986*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1989, pp. 270-274.

<sup>592</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”. En *Colombia hoy*, coord. Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, pp. 136 y 137.

<sup>593</sup> Molina, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., p. 252.

<sup>594</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>595</sup> Medina, Medófilo. “Los terceros partidos en Colombia, 1900- 1967”, op. cit., p. 274.

<sup>596</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., pp. 157 y 158.

<sup>597</sup> *Ibid.*, p. 161.

de todos los cargos de dirección<sup>598</sup>— es completamente distinta a la de los partidos de cuadros tradicionales que se apoyaban en el mantenimiento de lealtades partidistas; y precisamente en esta estructura, afirma Medina, reside la dificultad que tuvo el partido para incrementar sus filas. Una vez más la izquierda es objeto de una fuerte represión por parte de los gobiernos conservadores de Mariano Ospina y Laureano Gómez, que incluye acciones militares en los territorios campesinos en los que el partido recibía apoyo. Operando de manera clandestina desde 1949, el PC es declarado fuera de la ley por Rojas Pinilla en 1954 y sólo recuperará su estatus de legal, con el plebiscito de 1957<sup>599</sup>. Aunque no fue absorbido por el partido Liberal, el PC es un claro ejemplo de la represión de la que fue objeto la izquierda en su intento de constituirse en un partido político por fuera de los tradicionales Liberal y Conservador.

Un último caso importante de captación, es el de la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (en adelante, UNIR). Fundada por Jorge Eliécer Gaitán en 1933, su ideología “se basaba en un populismo de izquierda y su acción se dirigió a las masas campesinas y al sector sindical. En el campo, el movimiento dio sus más grandes luchas y obtuvo su más amplia base”<sup>600</sup>. Víctima también de fuertes represiones, la UNIR no consigue buenos resultados en el terreno electoral cuando, pese a su posición abstencionista, se presenta a las elecciones para Asambleas departamentales en 1935. Nuevamente los liberales, con la intención captar la naciente fuerza política, ofrecen a Gaitán una curul en el Congreso. La represión, los pobres resultados electorales y el programa reformista de López Pumarejo, entre otros, advierte Medina, finalmente motivan a Gaitán a tomar la curul y a disolver el partido en 1935. En el partido Liberal Gaitán ocuparía importantes cargos como la Alcaldía de Bogotá primero y los ministerios de Educación y trabajo, después. Llegaría a ser incluso el candidato oficial del partido Liberal para las elecciones presidenciales de 1946, y continúa Medina, “con la disolución de la UNIR fracasó un intento de creación de un partido populista con orientación de izquierda, que en otra coyuntura histórica se hubiera convertido en alternativa de masas frente al partido liberal”<sup>601</sup>.

La fuerza electoral de izquierda llega así completamente debilitada al inicio de este primer período (1974-1990) y continuará moviéndose durante éste, en un rango que, como afirma Dix, va de “débil” a “virtualmente inexistente”. Los partidos tradicionales reciben casi la totalidad de los votos, “el partido Liberal recibió 55.6 por ciento de los votos de la Cámara en 1974, 55.1 por

---

<sup>598</sup> Medina, Medófilo. “Los terceros partidos en Colombia, 1900- 1967”, op. cit., p. 279.

<sup>599</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., pp. 184 y 185.

<sup>600</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., pp. 156 y 157.

<sup>601</sup> Medina, Medófilo. “Los terceros partidos en Colombia, 1900- 1967”, op. cit., p. 284.

ciento en 1978, 56.3 por ciento en 1982, y 54.2 por ciento en 1986; el partido Conservador obtuvo 32 por ciento en 1974, 39.4 por ciento en 1978 y 40.3 por ciento en 1982<sup>602</sup>. La izquierda, aunque ha servido para elegir ocasionalmente miembros del Congreso, Asambleas departamentales y Concejos municipales, resulta insuficiente hasta 1986 para conseguir más de un 5% del voto nacional en una elección de presidente o Congreso<sup>603</sup>. Esta debilidad de la izquierda en la política electoral no se explica por completo en la exclusión de los terceros partidos que pactó el Frente Nacional. En efecto, advierte William Cartier, la mayor votación que obtiene la izquierda antes de éste, como acabamos de ver, fue la que obtuvo el Partido Comunista de un 3.2% del total de los votos en las elecciones a la Cámara de 1945. Finalizado el Frente Nacional, la izquierda tampoco consigue aumentar su participación electoral pese a la apertura del sistema político y su estrategia de unir las distintas tendencias de izquierda bajo la fórmula de “frentes electorales”. Así, “[l]a agrupación del partido Comunista, sus aliados y el MOIR en la Unión Nacional de Oposición (UNO), tuvo apenas el 4.5 por ciento de la votación total en 1976; y la coalición entre UNO y el Frente de Unidad del Pueblo –compuesto por el MOIR y otros grupos de ultraizquierda- recibió el 4.3 por ciento en 1978<sup>604</sup>. Por su parte, la UP no supera el 5% de la votación total a nivel nacional.

Pero si bien es cierto que esta debilidad de la izquierda no puede explicarse por completo en la exclusión pactada por el Frente Nacional, sí encuentra en gran medida su justificación en la cooptación que de ella han hecho los partidos tradicionales y en la represión constante de que ha sido víctima por parte del gobierno. Además del silenciamiento de toda forma de protesta o de oposición, esta represión incluye el exterminio de todo un partido político de izquierda, la Unión Patriótica, que implica “además de la eliminación física de 3.500 personas la expulsión del escenario político de una fuerza política nacional<sup>605</sup>. Colombia entonces, afirma Dix, es un caso

---

<sup>602</sup> Hoskin, Gary. "Colombian Political Parties and Electoral Behavior during the Post-National Front period". En *Democracy in Latin America: Colombia and Venezuela*, ed. Herman, D., Praeger, New York, p. 49.

<sup>603</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 106. Sobre la aparición de las ideas socialistas en Colombia advierte Gerardo Molina: “las ideas socialistas forman parte del acervo histórico de la nación. El empeño de la sabiduría convencional en sostener que ese ideario es de importación reciente y productos de agitadores extranjeros, ha dado lugar a una reacción dañina, en nombre de las tradiciones que se consideran ser modos de ser de nuestra sociedad. No es preciso remontarnos a los tiempos precolombinos en los que hubo prácticas socialistas en cuanto a producción y distribución de bienes, para demostrar que esos principios vienen entre nosotros de muy atrás, pues a mediados del siglo pasado daban ocasión a polémicas encendidas. Así, llevados y traídos por el odio y el favor de los partidos, ellos se han ido abriendo camino”. Ver: Molina, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., p. 9.

<sup>604</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”, op. cit., p. 242.

<sup>605</sup> Medina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”. En *La crisis sociopolítica colombiana. Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Universidad Nacional de Colombia, CES, Bogotá,

excepcional entre los países Latinoamericanos en no tener un partido significativo de corte marxista, socialista o demócrata cristiano<sup>606</sup>. Esta falta de una oposición fuerte es uno de los factores que facilita, en este período, la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo y la exacerbación del presidencialismo<sup>607</sup>.

## **2.2.1. Efectos de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos**

### **2.2.1.1. Fórmula electoral**

Las curules de los órganos colegiados se proveen, en este período, mediante la fórmula del cociente electoral. Esta fórmula de representación proporcional se aplica en cada distrito a las listas que presentan las facciones de los partidos y tienen el efecto de favorecer a los altos residuos. La concurrencia de listas que compiten bajo la etiqueta de un mismo partido es posible porque sus líderes no pueden ejercer un control sobre los candidatos que se presentan a las elecciones en su nombre. Basta con que cumplan con unos requisitos mínimos –presentar una declaración jurada y pagar una pequeña tarifa– para que un candidato pueda inscribir una lista en nombre del partido de su preferencia. La distribución de las curules al interior del partido se lleva a cabo atendiendo al número de votos obtenidos por cada lista, de manera que estos votos sólo favorecen a los miembros de una misma lista y no al partido como a un todo. Este sistema incentiva la competencia al interior del partido por cuanto, conseguir una curul depende de la habilidad del candidato o de la facción para atraer electores, sin importar la reputación del partido. Su elección depende así de su reputación personal<sup>608</sup>. Además, si un candidato no puede conseguir un buen puesto en una lista determinada, preferirá conformar una nueva que le dé más posibilidades de salir elegido.

### **2.2.1.2. Concurrencia de las elecciones para presidencia y congreso**

Antes de 1968, las elecciones a la presidencia y Congreso se llevaban a cabo de forma separada. A partir de la reforma de 1968, ambas elecciones concurren en una misma fecha y el

---

1997, p. 62.

<sup>606</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 88.

<sup>607</sup> Conviene advertir que los partidos políticos no tuvieron un estatus jurídico hasta la Ley 58 de 1985, que como advierten Hoskin y Patricia Pinzón: “institucionalizaba los partidos políticos, regulaba las actividades durante las campañas electorales y consagraba garantías para las agrupaciones minoritarias”. Ver: Hoskin, Gary y Patricia Pinzón de Lewin. “Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural”, op. cit., p. 218.

<sup>608</sup> Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. “Incentives to Cultivate a Personal Vote...”, op. cit., pp. 422 y 429.



período del Congreso es ampliado de dos a cuatro años. Los problemas de gobernabilidad que preocupan a los opositores de un sistema presidencialista y que pueden surgir de la elección de un presidente por una mayoría diferente a la del parlamento<sup>609</sup>, quedan resueltos con la homogeneidad que impone este tipo de elección. En efecto, teniendo la elección del presidente más importancia para los ciudadanos y por tanto, un mayor poder de convocatoria, dice Yepes Arcila, “se seguiría de allí que la preocupación por la disputa presidencial debe disciplinar la votación de candidatos al Congreso”<sup>610</sup>. Como era de esperarse, las listas al Congreso que se presentaron bajo estas reglas electorales fueron arrastradas por las candidaturas a la presidencia. El Congreso quedó constituido entonces por las mismas fuerzas y en idéntico orden a como se definieron los primeros resultados, factor que puede ayudar a explicar el fortalecimiento de los poderes partidistas del presidente en los primeros dos mandatos que componen este período.

Nuevamente, en 1978 y a raíz de la aprobación de la reforma constitucional de 1977, las elecciones de presidente y Congreso se separan, siendo elegido el presidente también cada cuatro años y con una diferencia de tres meses entre ellos. A partir de esta separación, señala Archer, “ambos partidos empezaron a usar las elecciones al congreso como primarias no oficiales para medir la fuerza de varios candidatos presidenciales”<sup>611</sup>. Asimismo, la separación de estas elecciones dio a los jefes regionales –de ellos dependían las redes clientelares y no, de la débil organización del partido ni de sus líderes tradicionales–, más libertad para controlar informalmente la elección de sus candidatos. Estos caciques regionales empiezan a negociar la adhesión de sus listas a la de un determinado candidato, calculando las ganancias que conseguirían para favorecer a sus redes clientelares. Esta dinámica, en la que el partido mayoritario en el Congreso no necesita del apoyo del presidente para salir elegido, da lugar a que el ejecutivo y el Congreso sean elegidos por fuerzas políticas distintas, pudiendo dar pie con ello al conflicto institucional y al inmovilismo del gobierno<sup>612</sup>. No obstante, los dos gobiernos que se rigen por esta reforma, el de Belisario Betancur y el de Virgilio Barco, pudieron gobernar sin mayores tropiezos a pesar de no haber conseguido el partido del primero de ellos, la mayoría de curules en el parlamento.

---

<sup>609</sup> Linz, Juan José. “The perils of presidentialism”, op. cit., p. 53.

<sup>610</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 353.

<sup>611</sup> Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., pp. 185 y 186.

<sup>612</sup> *Ibid.*, p. 186.

## 2.2.2. Representación basada en intereses locales o nacionales

El presidente, elegido en una circunscripción nacional en la que el voto urbano es determinante, tiende a ser más liberal que el Congreso que lo acompaña durante su mandato, elegido éste en circunscripciones territoriales en las que el voto conservador de las zonas rurales está sobrerrepresentado<sup>613</sup>. En la orientación política del Congreso ha incidido también su disociación de la función de representar intereses nacionales. Hartlyn explica este fenómeno en la centralización, ya no sólo política sino también administrativa y financiera, que resultó de los años del Frente Nacional y especialmente de la reforma de 1968. A partir de ésta, los órganos colegiados –Congreso, Asambleas departamentales y Concejos municipales– perdieron sus funciones económicas frente a las entidades nacionales y el gobierno central. Al Congreso le fue suprimida su iniciativa en el gasto público y su papel se redujo a formar una comisión especial que tendría por objeto fiscalizar el plan nacional de desarrollo. Esta comisión, sin embargo, nunca llegaría a conformarse. Por su parte, los miembros de las Asambleas perdieron casi toda influencia sobre la definición de las políticas a nivel departamental<sup>614</sup>. Desprovistos de gran parte de sus funciones, los órganos legislativos pasaron de ser centros de discusión y decisión política, a convertirse en un espacio de negociación de intereses particulares. Centrándose en asuntos electorales, congresistas y concejales se limitaron a cumplir un papel de intermediación entre el gobierno y su clientela que se traducía en la canalización de recursos estatales hacia su región, la provisión de empleos y la asignación de una posición en las listas electorales<sup>615</sup>.

De hecho, el Estado era la fuente de recursos que le permitía a los congresistas sostener sus estructuras clientelares pues casi toda la administración –tanto a nivel nacional como departamental y municipal– dependía del gobierno central. El presidente nombraba, podría decirse, a la mayoría de funcionarios que componen el aparato burocrático pues, designaba las cabezas de los cargos políticos –tanto de las entidades territoriales (gobernadores que a su vez designaban alcaldes) como de las entidades descentralizadas– y además, ratificaba o hacía cambios en el resto de la administración pública. Era quien, como afirma Wilde, “[r]epartía salarios, permisos, exenciones, subsidios, ganancias, privilegios, contratos; en pocas palabras, oportunidades que no se podían encontrar en ningún otro sitio”<sup>616</sup>. La presidencia era así el botín de los partidos políticos y aquel que la conseguía repartía los recursos estatales entre sus

---

<sup>613</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 159.

<sup>614</sup> Hartlyn Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., pp. 216.

<sup>615</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>616</sup> Wilde, Alexander. *Conversaciones de caballeros*, op. cit., p. 40.

miembros, desde la cúspide hasta la base<sup>617</sup>. Es tal su poder que afirma Vázquez Carrizosa: “[e]l presidente es dueño de la nómina oficial, es comandante supremo de la Fuerza Pública y dirige sin control de ninguna otra autoridad las relaciones exteriores del país”<sup>618</sup>.

Ahora bien, la posición que pasa a ocupar el Congreso en el sistema político produce a su vez un cambio en la dinámica electoral. Las elecciones que antes enfrentaban a dos partidos que apelaban a ideologías opuestas, ahora oponen a un gran número de elites emergentes que controlan pequeñas porciones del electorado y compiten dentro de un mismo partido por acceder a los recursos controlados por el ejecutivo<sup>619</sup>. Estas facciones, tienen una “difusa jerarquía vertical” compuesta por una elite nacional a la cabeza, jefes regionales y gamonales locales. Estos últimos proporcionan los electores y a cambio, reciben favores y prebendas cuando sus jefes llegan al poder, de tal forma que tanto las elites como los electores son conscientes de los beneficios que les reporta esta estructura clientelar<sup>620</sup>.

Así, este Congreso conformado por facciones particularistas, cede al presidente la facultad de trazar las políticas nacionales y se conforma con ver reducido su papel a poco más que el de un lobista que vela por satisfacer las demandas de la clientela que respalda su elección y asegura su continuidad<sup>621</sup>. Dice Leal Buitrago, “[c]on la excepción de pequeños núcleos de parlamentarios, el papel principal de éstos se convirtió en una dedicada ejecución de la función clientelista, escudada por la investidura institucional”<sup>622</sup>. En esta dinámica, el congresista se dedica a crear y conservar un capital político que asegura su permanencia en el Congreso y que a su vez, le exige la consecución de recursos económicos suficientes para sufragar las campañas electorales e invertir en las regiones o localidades que aseguran la fidelidad de su nicho electoral. Esta fidelidad se ha conseguido a través de recursos de carácter institucional

---

<sup>617</sup> Respecto a esta fuente de recursos advierte Vázquez Carrizosa “El Presidente es el centro de una constelación de ciento sesenta entidades y empresas del Estado, dirige institutos, fondos rotatorios, cajas de vivienda y previsión social, hospitales, empresa de telecomunicaciones, corporaciones de ferias y exposiciones y todo un sector bancario que es hoy el más fuerte del país con los bancos Popular, Cafetero, Ganadero, Central Hipotecario, Colombia, del Estado, Caja Agraria, a lo cual se añaden el Fondo Nacional de Cafeteros cuyo capital es de varios miles de millones de pesos, las zonas Francas, el sector eléctrico, la Empresa Nacional de Petróleos, la participación en la minería, el Níquel y el Petróleo y la Flota Mercante Grancolombiana”. Ver: Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, Vázquez Carrizosa, p. III.

<sup>618</sup> *Ibid.*, p. III.

<sup>619</sup> Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 178 y 179.

<sup>620</sup> Wilde, Alexander. *Conversaciones de caballeros*, op. cit., p. 41.

<sup>621</sup> Shugart Matthew and John M. Carey. *Presidents and assemblies*, op. cit., p. 184.

<sup>622</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., p. 70. Estos autores describen el clientelismo moderno como “la apropiación privada de los recursos del Estado con fines políticos”, *Ibid.*, p. 73.

como los “auxilios parlamentarios” pero también con el manejo arbitrario de las nóminas estatal y regional, del tráfico de influencias en las inversiones del Estado e incluso, en la compra de votos a granel<sup>623</sup>. El clientelismo, afirman Leal Buitrago y Dávila, “alimentó al sistema, desprestigió al régimen y debilitó al Estado”<sup>624</sup>.

No quiere decir esto que el Congreso no tuviera ninguna preocupación por decidir sobre políticas nacionales, como mínimo debía aprobar aquellas que le permitieran atraer el voto urbano que aseguraría su victoria en las elecciones presidenciales. De igual forma, las iniciativas reformistas de un presidente que representa a un electorado urbano pueden encontrar respaldo en un Congreso que responde a clientelas regionales, cuando dichas propuestas permiten convertir los recursos públicos en beneficios particulares bajo su control. Archer y Shugart ponen como ejemplo dos propuestas exitosas de las administraciones de Betancur y Barco: la elección directa de alcaldes y el proceso de descentralización administrativa<sup>625</sup>.

Los alcaldes eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del gobernador, quien a su vez lo era del presidente. El presidente designaba a estos funcionarios a partir de cuotas burocráticas que se repetían en el nivel departamental y local. Leal Buitrago y Dávila denominan este mecanismo “la cadena clientelista desde arriba, en la cual la influencia regional de los políticos se expresaba directamente o indirectamente”<sup>626</sup>. Con la reforma, los alcaldes pasan a ser elegidos por voto popular de manera que las decisiones que toman no provienen necesariamente desde el ejecutivo. Si bien los gobernadores conservan la facultad de vetar y destituir a los alcaldes de su cargo, en los casos expresamente contemplados en la ley, ya no tienen la relación jerárquica que se derivaba de su poder de nombramiento y por tanto, sus instrucciones ya no son acatadas con la misma diligencia<sup>627</sup>. De hecho, advierte Pachón Buitrago, los acuerdos políticos que hacían los partidos Liberal y Conservador sobre las nóminas disminuyen de manera sustancial con la reforma, dándole una mayor libertad de acción a los

---

<sup>623</sup> Un análisis detallado de estos mecanismos se encuentra en Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., pp. 71-80. También puede consultarse: Leal Buitrago, Francisco. “Colombia: un bipartidismo en crisis”, pp. 258-259.

<sup>624</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., p. 101.

<sup>625</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 144 y 145.

<sup>626</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., pp. 86 y 87.

<sup>627</sup> Archer, Ronald P. y Gustavo Esguerra. “Las instituciones departamentales y municipales frente a la descentralización y la elección popular de alcaldes”, op. cit., p. 117.

alcaldes para configurarlas y permitiéndole hacer negociaciones de carácter más horizontal<sup>628</sup>. Con esta ley, el Congreso logró reducir el poder del presidente sin necesidad de recurrir a un recorte de sus facultades básicas<sup>629</sup>. Para Leal Buitrago y Dávila, sin embargo, ésta continúa dando lugar a que los alcaldes recurran a prácticas clientelistas para compensar las insuficiencias que surgen del corto período que tienen para adelantar su gestión (dos años) y de los bajos montos que se les asignó del presupuesto de la nación para cubrir las necesidades mínimas de la población<sup>630</sup>.

### 2.2.3. Fragmentación del sistema de partidos

El faccionalismo es un rasgo característico de los partidos políticos colombianos y no un fenómeno exclusivo de este período. Desde sus inicios los partidos Liberal y Conservador se han dividido en facciones que compiten de forma simultánea por la presidencia o el Congreso y que, sin embargo, no renuncian a llevar el nombre del partido del que se desprenden. Adoptar una nueva identidad, advierte Dix, hubiera significado para estas facciones perder las ventajas electorales que les otorgaba a su colectividad décadas de socialización. Su existencia entonces ha sido siempre transitoria y una vez extinguidas, sus miembros regresan a la colectividad de origen<sup>631</sup>. Estas fisuras, por lo general, continúa el autor, responden a rivalidades personales o regionales y al interés de conseguir las ventajas que se derivan de hacerse con la presidencia. De esta forma, su dirección está a cargo de un antiguo presidente o un futuro candidato presidencial del que, por lo general, a partir del siglo XX, derivan su nombre.

El partido Liberal por ejemplo, desde el momento de su constitución en 1849 ha estado dividido. Primero, entre “gólgotas” y “draconianos”<sup>632</sup>. Más tarde, el lanzamiento de la candidatura de Rafael Núñez a la presidencia, dividió al partido entre sus seguidores, autodenominados “independientes” y sus opositores, “oligarcas”<sup>633</sup>. En la década del sesenta del siglo XX la

---

<sup>628</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”. *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, 2002, p. 97.

<sup>629</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. “El presidente frente a las instituciones nacionales”, op. cit., p. 59.

<sup>630</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., p. 88 y 89.

<sup>631</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., pp. 98 y 99.

<sup>632</sup> Gerardo Molina identifica la recepción, por parte de los Gólgotas, de las ideas socialistas en Colombia durante el siglo XIX y su difusión en el periódico más influyente de la época, el Neo-Granadino, que era un órgano suyo. Ver: *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., pp. 118 y 119.

<sup>633</sup> Melo, Jorge Orlando. “Del federalismo a la Constitución de 1886”. En *Nueva historia de Colombia. Vol. II: Historia Política 1886-1946*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1989, pp. 23 y 26.

división se da entre el Movimiento Revolucionario Liberal –liderado por Alfonso López Michelsen– y los oficialistas, y, en las décadas de los setenta y ochenta entre los seguidores de Alfonso López Michelsen (*lopismo*), de Julio Cesar Turbay Ayala (*turbayismo*) y de Luis Carlos Galán (la Unidad Liberal Popular o *Galanismo*, un nuevo grupo disidente dirigido por Luis Carlos Galán y al que se integraron parte de los seguidores de Carlos Lleras Restrepo o *llerismo*). También los conservadores se fraccionan. En el siglo XIX entre “históricos”, opositores al partido de la Regeneración de Núñez y “nacionales”, partidarios de éste. Durante el siglo XX, las facciones más duraderas son las del partido conservador que nacen a partir de la división histórica a principios de la década del cincuenta, entre Laureano Gómez (*laureanistas*, después llamados *Independientes*) y Mariano Ospina (*Ospinistas* después *Unionistas*)<sup>634</sup>. Con la muerte de Laureano Gómez en 1965 y la transferencia del liderazgo a su hijo Álvaro Gómez, los *laureanistas* pasan a conocerse como *alvaristas*. Para las elecciones presidenciales de 1970, la división se da entre *belisaristas* –liderados por Belisario Betancur y apoyado por los *Independientes*– y *sourdistas*, liderados por el Unionista Evaristo Sourdís. Por su parte, los *ospinistas*, tras su alianza con los seguidores del expresidente pastrana, reciben el nombre de *ospino-pastranistas* y a la muerte de Ospina en 1980, de *pastranistas*<sup>635</sup>. Dentro del partido conservador se destacaron también, en las décadas del veinte y treinta, facciones como los *leopardos* de orientación fascista.

Por otro lado, desde que fueron fundados, advierte Álvaro Tirado, tanto el partido Liberal como el Conservador han tenido un sector de centro que les da un margen para formar coaliciones con otras fuerzas políticas. El liberalismo además ha tenido un sector radical o de izquierda “que se mueve para recuperar a los más avanzados, bien sea a los que promovían reformas laicas o civiles en el siglo XIX, o a quienes en el siglo XX han mostrado inclinaciones socialistas o actitudes populares”<sup>636</sup>. Señala Gerardo Molina, Murillo Toro –uno de los fundadores del partido liberal y uno de sus jefes durante mucho tiempo– “dio la fórmula: el liberalismo tendría un ala socialista. Así se impediría que aquel partido se conservatizara, pues siempre tendría un manantial de ideas nuevas, a tiempo que podría ir incorporando las corrientes humanas que aparecieran con voluntad de cambio”<sup>637</sup>.

---

<sup>634</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 119. Ver también: Pachon Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”, op. cit., p. 107.

<sup>635</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 136, nota 15.

<sup>636</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., p. 101.

<sup>637</sup> Molina, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., p. 123.

Ahora bien, las facciones han desempeñado en la historia de Colombia un papel fundamental. Por un lado, han sido el equivalente a los partidos de oposición en los períodos en los que los partidos tradicionales pactan una coalición. Ejemplos de facciones de este tipo son el MRL y la ANAPO –dirigidos por López Michelsen y Rojas Pinilla, respectivamente– que como pudo verse en los apartados anteriores, se opusieron al Frente Nacional y al pacto de alternación y paridad que éste suponía. En este sentido, señala Yepes Arcila, las facciones “expresan la trascendencia a la opinión pública de versiones o matices del programa de un partido o de sus luchas internas, e imponen la presencia en el régimen de una mayor variedad de alternativas de las que son compatibles con un genuino y rígido bipartidismo”<sup>638</sup>.

De otro lado, han proporcionado la base para romper un período de hegemonía y permitir la alternación de los partidos en el gobierno<sup>639</sup>. En efecto, la caída del poder después de varios mandatos sucesivos en el gobierno se puede atribuir sustancialmente, tanto en las elecciones de 1930, como en las de 1946 y 1982, a una división del partido gobernante en la elección de su candidato presidencial. En el primer caso, los conservadores –que venían de gobernar por más de cuarenta años– se dividen para las elecciones presidenciales de 1930 y lanzan simultáneamente dos candidatos, Alfredo Vázquez Cobo y Guillermo Valencia. Si bien unidos, los votos conservadores superaron los conseguidos por los liberales, esta división permite al liberal Enrique Olaya Herrera hacerse con la presidencia. Vencidos los conservadores, advierte Álvaro Tirado “su jefe Laureano Gómez decretó la <abstención purificadora> y el conservatismo no participó en las elecciones presidenciales de 1934 y 1938<sup>640</sup>. Cayendo en este mismo error, los liberales perderían la presidencia en 1946 después de haber gobernado sin interrupción durante dieciséis años. Divididos entre las candidaturas de Eduardo Santos y Jorge Eliécer Gaitán, abren paso a la elección del conservador Mariano Ospina. Finalmente, en 1982, su división en dos facciones –la *oficial* representada por el ex presidente López Michelsen y el *Nuevo Liberalismo*, en cabecada por Luis Carlos Galán– le otorga la victoria a Belisario Betancur candidato por el partido Conservador. Podría decirse, como afirma Dix, que “en Colombia el partido de gobierno, cuando ha estado unido, ha sido capaz de ganar casi siempre la próxima elección. Dada la fijeza de las lealtades partidistas, la pérdida de las elecciones depende o bien

---

<sup>638</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., pp. 350 y 351.

<sup>639</sup> Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 79.

<sup>640</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., p. 164.

de una alta abstención de quienes apoyan el partido de gobierno o bien de que éste se lance a las elecciones con dos candidatos dividiendo los votos”<sup>641</sup>.

Pero aunque las facciones han cumplido un papel importante, su exacerbación impide al partido conseguir una cohesión interna que le permita presentar programas coherentes a los electores y defenderlos en el Congreso cuando obtiene en él representación. Uno de los efectos más dramáticos del Frente Nacional, advierte Kline, es precisamente este crecimiento desmedido del faccionalismo. Este fenómeno puede explicarse en la combinación que consiguió el Frente Nacional de dos factores: primero, la exclusión de terceros partidos de la participación política hizo que perdiera sentido la competencia electoral entre liberales y conservadores y que ésta se trasladara al interior de los partidos. Segundo, la implantación del sistema de voto único transferible para repartir los votos del partido entre sus respectivas facciones, incentivó a las facciones a presentar múltiples listas pues tenían la garantía de que ninguno de sus votos iba a desperdiciarse. Este mecanismo establecía que si una lista no obtenía la mitad del cociente electoral –el total de votos que consigue el partido dividido el total del número de curules asignado a ese partido–sus votos se transferían a la lista más votada dentro de la misma facción<sup>642</sup>.

Con la apertura que supuso el fin del pacto de alternación presidencial en 1974, los partidos políticos continúan multiplicando las listas que presentan para las elecciones parlamentarias y en su mayoría, con ellas sólo consiguen votos suficientes para elegir al senador o representante que la encabeza. Este resultado a su vez incentiva a cada político a lanzar su propia lista, en lugar de presentarse como segundo o tercer renglón en la lista de un compañero de partido. Así las cosas, “[t]odo político profesional que logre colocarse en primera línea de los procesos regionales de acumulación de capital electoral, crea una facción. De esta forma, cualquier decisión que implique movilización de recursos estatales busca el adjetivo de un partido y la identidad de una facción y su respectivo jefe”<sup>643</sup>.

Los partidos Liberal y Conservador entonces, siguiendo a Duque Daza, se fraccionan durante este primer período en dos niveles: a nivel nacional y a nivel subnacional. El primer tipo de fracciones están encabezadas por jefes naturales del partido, normalmente un ex presidente o un candidato presidencial. El segundo tipo, está dirigida por congresistas y dirigentes políticos

---

<sup>641</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 100.

<sup>642</sup> Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., pp. 75 y 76.

<sup>643</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., pp. 62 y 63.



departamentales y locales que se identifican con un líder nacional y le sirven de apoyo –porque se benefician del acceso a los recursos del Estado– generando “una dinámica de lealtades en estructura piramidal”. Esta división en dos niveles supone una cohesión a nivel nacional por parte de los líderes naturales y una dinámica clientelista a nivel departamental y local<sup>644</sup>. Las facciones regionales, llama la atención Gutiérrez Sanín, generalmente se organizaban por departamento y en torno a un barón electoral, de manera que tenían un carácter altamente personalista, con algunos matices ideológicos y sociales pero “rara vez expresaban preocupaciones nacionales”. Por debajo de estas facciones regionales, continúa el autor, no existía ningún movimiento autónomo pero sí directorios municipales que tenían un contacto más cercano con los votantes y los líderes de los barrios y veredas<sup>645</sup>. A medida que cada uno de estos subjefes fortalece sus redes clientelares, empieza a volverse competencia para sus jefes, dando lugar estas disputas internas a una proliferación de las listas y a una nueva faccionalización. Esta división de los partidos se vio favorecida además por los bajos niveles de participación que exigían movilizar pequeñas porciones del electorado para conseguir la victoria<sup>646</sup>.

El grado que alcanza esta faccionalización puede identificarse claramente en los datos de Hoskin y Patricia Pinzón, dice los autores: “[e]n las elecciones para la Cámara de 1974, 1978 y 1982 se presentaron en promedio 304 listas para todo el país, con un notorio promedio de 11.6 listas por departamento. El liberalismo registró el más alto promedio departamental con un guarismo de 5.2 listas por departamento, seguido por el conservatismo con uno de 3.5 y la izquierda y otros partidos con 1.5 y 1.4 respectivamente”<sup>647</sup>. No obstante, advierten, el número de listas que presenta un partido no debe equiparse necesariamente con su fraccionamiento interno pues, en ocasiones su multiplicación responde a una estrategia de los mismos partidos para maximizar las curules que pueden conseguir en una determinada elección. Asimismo, este aumento en el número de listas puede dar lugar a un debate al interior del partido y ofrecerle más alternativas al ciudadano de las que puede darle un sistema de dos partidos cohesionados, en el caso colombiano, por un fuerte control de caciques regionales<sup>648</sup>. De todas formas, es inútil negar que aun cuando se tratara de una estrategia del partido, el faccionalismo de los partidos intensificó el

---

<sup>644</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos políticos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006”. *Convergencia*, No. 41, 2006, p. 178-185.

<sup>645</sup> Gutiérrez Sanín, Francisco. “Historias de democratización anómala...”, op. cit., p. 62.

<sup>646</sup> Hartlyn Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., pp. 192 y 193.

<sup>647</sup> Hoskin, Gary y Patricia Pinzón de Lewin. “Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural”. op. cit., p. 215.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 216.

inmovilismo en el Congreso y con éste, la incoherencia de las políticas y los problemas de gobernabilidad<sup>649</sup>.

#### 2.2.4. Polarización del sistema de partidos

El sistema de partidos que precede al período del Frente Nacional podría definirse como altamente polarizado. Las guerras civiles en las que constantemente se sumergen liberales y conservadores durante la segunda mitad del siglo XIX da cuenta de la debilidad de las instituciones para resolver los conflictos entre los partidos de forma pacífica. En la medida en que, como se ha reiterado a lo largo de este capítulo, “la pertenencia a un partido u a otro era sobre todo cuestión de origen familiar, de nacimiento en una determinada localidad”<sup>650</sup>, el país estuvo, casi en su totalidad, dividido entre liberales y conservadores. No obstante, los partidos tradicionales encontraron fuertes movimientos de oposición durante el siglo XX. Además del MRL, dos movimientos populistas lograron canalizar las voces disidentes que se alzaban dentro de ellos: el *gaitanismo* y el *rojismo*. El primero, señala Dix, de carácter “progresista” y encabezado por el líder de izquierda Jorge Eliecer Gaitán, el segundo, en cambio, surgido tres décadas después y con un tinte “autoritario” dirigido por el ex dictador, Gustavo Rojas Pinilla. Sin que puedan ser llamados movimientos “de clase” ambos encuentran un apoyo masivo en las clases medias y trabajadoras de las grandes ciudades, así como de un respaldo sustancial en las zonas rurales. Se sustentan en una clara oposición a la oligarquía tradicional que gobierna y apelan a una relación directa entre el líder y el pueblo. Si bien la ideología o el programa no tuvo, en estricto sentido, un papel central en ninguno de ellos, resalta el autor que el primero, sin ser revolucionario iba en una dirección “socialista” mientras que, el segundo, tenía una faceta tradicionalista en la que sobresale su permanente alusión al catolicismo y la participación de los militares<sup>651</sup>. Este último, sin embargo, desde el momento en que se convierte en partido (1972) da un giro hacia la izquierda “[d]efiniéndose como <nacionalista, revolucionaria y popular>, se pronuncia a favor de un <socialismo a la colombiana>”<sup>652</sup>. Estos movimientos populistas, al igual que cualquier intento que hubo por formar un tercer partido, surgieron bajo la etiqueta de uno de los partidos tradicionales y cuando perdieron su fuerza electoral, regresaron nuevamente a sus respectivos partidos<sup>653</sup>.

---

<sup>649</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 122.

<sup>650</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”, op. cit., p. 48.

<sup>651</sup> Dix, Robert H., “The Varieties of Populism: The Case of Colombia”, op. cit., p. 345.

<sup>652</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., pp. 136 y 137.

<sup>653</sup> Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 116.

A partir del Frente Nacional, como vimos, los vínculos que tenían los partidos tradicionales con diferentes sectores de la población empiezan a debilitarse. Los principios de alternación y paridad hicieron irrelevantes la competencia electoral entre liberales y conservadores y produjeron el reemplazo de la política partidista por la política del clientelismo<sup>654</sup>. Para Vázquez Carrizosa, “[e]l Frente Nacional los fundió, quizás para siempre, en una misma plataforma de centro, que no ofrece perspectivas de cambio sustanciales en la estructura económica y social del país. Ambos partidos son administradores de un mismo sistema capitalista y se hayan influidos por los mismos grupos financieros para adelantar su actividad electoral”<sup>655</sup>. Esta identificación de los partidos, llevó a su vez a una gran desafección de sus militantes que se vio reflejada en la disminución de la identificación partidista en las encuestas. Según las cifras de Archer, si a mediados de la década del cincuenta casi todo el país estaba movilizado en uno de los partidos tradicionales, para la década del setenta el porcentaje de la población adulta que se identifica con uno de ellos cae alrededor del 70% y para finales de los años ochenta, nuevamente al 60%<sup>656</sup>.

Pero, a pesar de esta desafección de los ciudadanos por los partidos tradicionales, éstos continúan manteniendo el monopolio electoral ocupando “el espacio político del gobierno y de la oposición con eficacia muy superior a la de sus contrincantes”<sup>657</sup>. Este monopolio bipartidista no deja entonces espacio político para los terceros partidos y contrario a las expectativas que creaba el regreso a las elecciones competitivas, los movimientos de oposición tuvieron grandes dificultades para ganar representación electoral. A pesar de que con la elección de López Michelsen se daban por terminados la mayoría de los privilegios que representaba el Frente Nacional para liberales y conservadores, éstos no permiten el surgimiento de ninguna fuerza de oposición que desafíe su protagonismo y continuidad en el poder, de manera que el sistema de partidos no evidencia señas de polarización partidista. Además, la repartición de los puestos del gobierno con el segundo partido, en cumplimiento del mandato constitucional de darle “participación adecuada y equitativa” al segundo partido en votos, hace que surjan dudas acerca de la existencia de un verdadero partido de oposición<sup>658</sup>. Esta ausencia de un movimiento o partido de oposición, señala Medina, es uno de los grandes problemas que tiene Colombia en la

---

<sup>654</sup> Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 181.

<sup>655</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 17.

<sup>656</sup> Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 178.

<sup>657</sup> Cepeda Ulloa, Fernando. “La institucionalización de la oposición”. En *La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión*, comp. Patricia Pinzón de Lewin, Fescol-CEI, Bogotá, 1986, p. 31.

<sup>658</sup> Hoskin, Gary. “Colombian Political Parties and Electoral Behavior During the Post-National Front period”, op. cit., p. 48.

segunda mitad del siglo XX, en la medida en que le dificulta las posibilidades de salir de las crisis políticas<sup>659</sup>.

La ausencia de una oposición institucional, sin embargo, dio lugar al crecimiento de una oposición por fuera de los canales electorales –organizaciones de trabajadores, movimientos sociales etc.- que expresaban su inconformidad en continuas protestas sociales<sup>660</sup>. Pero también éstas fueron fuertemente reprimidas con la excusa de que era subversiva cualquier organización que reivindicara frente al Estado los intereses populares<sup>661</sup>. Sobre este punto señala Pizarro LeonGómez, “[l]a criminalización de la protesta social y la asimilación de la oposición, incluso democrática, con las fuerzas subversivas, limitan las posibilidades de construir un espacio para la acción política de estas organizaciones”<sup>662</sup>.

La izquierda además, señala Pecaut, no consigue fortalecerse debido a las numerosas disputas ideológicas y divisiones internas en que se enfrasca<sup>663</sup>. Ante el fracaso de la UNO y el MOIR en las elecciones de 1978, surge un nuevo movimiento político de izquierda liderado por Gerardo Molina y alentado por la revista *Alternativa*, que bajo el nombre de “Firmes” se propuso cohesionar a la izquierda. Si bien este movimiento se constituyó en una voz importante en la denuncia de las políticas del gobierno de Turbay y las violaciones a los derechos humanos que suponía la aplicación del Estatuto de seguridad, no logró atenuar las divisiones internas de los sectores de oposición y sus resultados en las elecciones de 1982, afirma Pecaut, prueban “que la izquierda no consigue canalizar el malestar político”. En efecto, para las elecciones legislativas de 1982, *Firmes* se presenta a las elecciones legislativas y presidenciales bajo una coalición, el Frente Democrático, que reúne a anapistas, comunistas e independientes y que sólo consigue dos curules en el Congreso. Así las cosas, continúa Pecaut, “[e]l movimiento Firmes, que intentó reunir los sectores de oposición que no se reconocen en los dogmatismos de la extrema izquierda, sufre una fuerte caída. Continúa sin duda desempeñando un importante papel en la movilización contra los ataques a la democracia [...] Sin embargo, no logra adquirir una base electoral estable, ni facilitar el regreso del M-19 a una existencia legal ni evitar completamente las luchas internas”<sup>664</sup>.

---

<sup>659</sup> Medina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, op. cit., p. 60.

<sup>660</sup> Hartlyn, Jonathan. “Presidentialism and colombian politics”, op. cit., p. 233.

<sup>661</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. Clientelismo: el sistema político y su expresión regional, op. cit., pp. 95 y 96.

<sup>662</sup> Pizarro LeonGómez, Eduardo, “¿Hacia un sistema multipartidista?...” op. cit., p. 96.

<sup>663</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 319.

<sup>664</sup> *Ibid.*, pp. 354 y 355.

Hasta el gobierno de Belisario Betancur no hubo una tercera fuerza que lograra desafiar en las elecciones a los partidos tradicionales. El nacimiento de una nueva fuerza durante su gobierno, se explica en sus intentos de ampliar los canales de participación democrática a través de dos vías: 1) la redefinición de los parámetros de la protesta y 2) la reincorporación de la oposición armada a la vida civil mediante un proceso de paz<sup>665</sup>. La primera estrategia se proponía diferenciar la oposición legal de la oposición ilegal, con el objeto de moderar el empleo de la fuerza estatal para controlar las manifestaciones sociales. La segunda, trajo como resultado la creación de un partido político La Unión Patriótica (en adelante, UP) que cumpliría la función de “legitimar el sistema y canalizar la protesta minoritaria proveniente de la izquierda”<sup>666</sup>.

La UP se lanzó entonces como partido político en 1985 como resultado de los acuerdos de paz que el gobierno de Betancur firmó en La Uribe (Meta) con la cúpula de las FARC<sup>667</sup>. El nuevo partido, que nació por fuera del Partido Comunista<sup>668</sup>, sería el medio a través del cual el grupo guerrillero se incorporaría a la política y pondría a prueba su ideología en las urnas. Su creación, sin embargo, no estuvo acompañada de la entrega inmediata de las armas por parte de las FARC, a pesar de que se había firmado un cese al fuego<sup>669</sup>. Esto les permitiría, advierte Steven Dudley, “hablar de paz, por un lado, mientras continuaban con la guerra sangrienta por el otro”<sup>670</sup>. En su investigación –una de las más completas y rigurosas que se ha hecho sobre la creación del partido y el exterminio de sus miembros–, Dudley afirma que el entonces líder ideológico y fundador de las FARC, Jacobo Arenas, explicó a los comandantes del grupo guerrillero que el plan que había diseñado la organización en su VII Conferencia (1982), consistía en utilizar las conversaciones de paz para construir un ejército y prepararse para la guerra. Las FARC se valdrían así de la imposibilidad de los militares de atacar (debido al cese al

---

<sup>665</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 58.

<sup>666</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>667</sup> Un recuento detallado sobre los primeros acercamientos del gobierno y las FARC puede consultarse en la entrevista que Roberto Romero Ospina le hace a Alberto Rojas Puyo, miembro del Partido Comunista escogido por el gobierno de Belisario Betancur para ser parte de la Comisión de Paz que tenía por objeto iniciar un diálogo con la guerrilla. Ver: Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, Bogotá, 2011, pp. 391- 396.

<sup>668</sup> El hecho de que la UP se creara sin el consentimiento del Partido Comunista y por fuera de él, desagradó a los comunistas por el rechazo que este acto de las FARC suponía hacia sus fundadores y la insumisión que de él se seguía a las directrices del partido. De todas formas, el Partido decidió apoyar a la UP. Ver: Dudley, Steven, *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*. Traducción de Helena Uribe Garros, Editorial Planeta, Bogotá, 2008, p. 95.

<sup>669</sup> Un recuento de la trayectoria y las distintas etapas por las que atraviesan los distintos grupos guerrilleros –FARC, ELN, M-19 etc.– puede consultarse en: Palacios, Marco. “La solución política al conflicto armado, 1982–1997”. En *Armar la paz es desarmar la guerra*, eds. Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, CEREC–DNP–PNUD, FESCOL, IEPRI, Presidencia de la República, Bogotá, 2000, pp. 345–401.

<sup>670</sup> Dudley, Steven, *Armas y urnas*, op. cit., p. 97.

fuego pactado), para entrenarse, ensanchar sus filas, diseñar estrategias políticas y crear un comando central fuerte. Por su parte, la UP, promovería abiertamente las ideas de las FARC y reclutaría nuevos miembros, esto es, “haría lo que las FARC no habían podido lograr: hacer llegar el mensaje de los rebeldes a un grupo más amplio. También haría conocer a los líderes de las FARC en Colombia y sería el vehículo a través del cual podrían obtener un impacto nacional”. De esta forma, continua el autor, “la UP no era nada más que parte del plan maestro de Arenas, un medio para que las FARC pudieran ensanchar su ejército en el campo y llevar sus políticas a las ciudades”<sup>671</sup>.

Reconocidos historiadores como Medófilo Medina, se pronuncian en el mismo sentido de Dudley y vale la pena transcribir su opinión. Dice Medina: “[y]o no soy tan partidario de pensar que las FARC vieron con ingenuidad ese proceso de paz. Más bien creo que la dirección acordó utilizar este respiro de la tregua para continuar su programa de readecuación. Yo no creo que hubieran tenido una genuina voluntad de paz; este es un elemento que hay que tener en cuenta para el debate histórico”<sup>672</sup>. También miembros del Partido Comunista, como Álvaro Delgado, afirman “[e]n mi opinión, las FARC nunca han creído de verdad en una negociación de paz, siempre han insistido en que la toma del poder en Colombia es por la vía de las armas. Piensan que no hay otra salida porque el enemigo nunca les ha brindado la oportunidad de una verdadera negociación y lo ha demostrado históricamente [...] Están convencidos que es importante desplegar una lucha civil en las ciudades, una actividad de masas, como la participación en las elecciones, todo eso, pero no creen que tal sea el camino definitivo para la transformación de Colombia. La principal vía que ellos ven es la lucha armada para ganarle la batalla al enemigo y tomarse el poder”<sup>673</sup>.

No obstante, el plan de las FARC de utilizar a la UP para alistarse para la guerra no era conocido por todos los integrantes del partido. Así lo afirmó Álvaro Salazar, jefe de propaganda de la UP, en la entrevista que años más tarde le hizo Dudley. Dijo Salazar: “era un secreto para la mayoría

---

<sup>671</sup> *Ibid.*, p. 98. Esta interpretación de Dudley se apoya en las afirmaciones que hizo Álvaro Salazar, jefe de propaganda del partido, al momento de ser entrevistado por Dudley. Dice Dudley: “Salazar me explicó que: <La UP era el instrumento político que las FARC iban a tener para aprovechar y capitalizar la tregua. A los frentes se les imponía la tarea de hacer trabajo político en torno a la UP, o sea, a todas las FARC se les vendía la idea que la UP era su proyecto político... y [crearon] comités de la Unión Patriótica, que en esa época denominamos Juntas Patrióticas>”. Ver: *op. cit.*, p. 102. Asimismo, Alberto Rojas Puyo, que había sido miembro del Partido Comunista que fue escogido por Betancur para hacer parte de la comisión especial de paz y establecer contacto con las FARC, afirmó a Dudley: “Desde el comienzo, las FARC y el Partido Comunista consideraban a la UP como un instrumento político de la combinación de todas las formas de lucha, un instrumento político para su proyecto de insurrección”, p. 149.

<sup>672</sup> Entrevista a Medófilo Medina. En Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, *op. cit.*, p. 338.

<sup>673</sup> Entrevista a Álvaro Delgado. En Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, *op. cit.*, p. 375.

de los miembros del Partido Comunista. Solamente un grupo selecto llegaría a saber la verdad: que las FARC estaban utilizando el proceso de paz y a la UP para formar un ejército. Los demás simplemente creían lo que querían creer, quizás que las FARC realmente buscaban la paz<sup>674</sup>. Tampoco quienes fueron sumándose a las filas del partido sabían que la UP hacía parte de una estrategia más amplia de las FARC. Para algunos, como se lo advierte un antiguo miembro del partido a Dudley, “[s]acar adelante a la UP no era colaborar con la guerrilla, sino, más bien, contribuir a la paz y a una política que terminaría con las guerrillas o, por lo menos, que las desmovilizaría”<sup>675</sup>

Las ambigüedades del partido, sin embargo, estuvieron presentes desde su nacimiento. La “combinación de todas las formas de lucha”, esto es, intentar llegar al poder utilizando el discurso político y las armas, había sido durante años la estrategia del Partido Comunista y desde sus inicios, se fue perfilando también como la estrategia de la UP. En los comentarios de prensa por ejemplo, algunos líderes del partido apoyaron abiertamente a las FARC y su lucha armada – entre ellos, el candidato presidencial Bernardo Jaramillo<sup>676</sup>– e incluso, algunos de sus militantes reclutaron de forma clandestina en las sedes del partido nuevos combatientes para las FARC<sup>677</sup>. Rápidamente el partido fue identificado por los enemigos de las FARC como una extensión suya y se convirtió en víctima de un sanguinario exterminio<sup>678</sup>. En efecto, como se estudiará en el capítulo final, centenares de militantes empezaron a ser amenazados y asesinados de forma sistemática, “[i]ncluso cuando ya estaba claro que la UP no tenía poder político, sus enemigos continuaron matándolos”<sup>679</sup>. Entre los hechos más escalofriantes de este genocidio está la participación de miembros de la Policía, el Ejército y el organismo de inteligencia nacional (DAS).

---

<sup>674</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*. op. cit., p. 102.

<sup>675</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>676</sup> Dudley recoge varias declaraciones del candidato en las que queda de manifiesto su apoyo a las FARC y a su estrategia de “combinar todas las formas de lucha”, tales como, la publicada en *The Washington Post* después de las elecciones de 1986: “Creo que la presencia de las FARC le ha dado credibilidad al proceso electoral e hizo que la gente se sintiera segura de votar por quien quería”; la editorial que el candidato escribió para el semanario del Partido Comunista *Voz* y que tituló “Combinando todas las formas de lucha”. Asimismo la entrevista que dio al *New York Times*, después de que asesinaran a Pardo Leal, en la que afirmó: “Ellos [los muertos] por lo menos demuestran que estamos creciendo. Si fuéramos débiles nadie se tomaría la molestia” y finalmente, su reconocimiento a la “heroica lucha de los guerrilleros colombianos” en el acto que conmemoraba el primer aniversario de muerte de Pardo Leal, ver: *Ibid.*, p. 196.

<sup>677</sup> En entrevista con Steven Dudley, Álvaro Salazar, jefe de propaganda del Partido, se refiere a estos hechos. Ver: *Ibid.*, p. 148.

<sup>678</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?...” , op. cit., pp. 96-97.

<sup>679</sup> Dudley, Steven, *Armas y urnas*, op. cit., , p. 40.

A raíz de estos asesinatos, algunos miembros del partido empiezan a cuestionarse la estrategia de “combinar todas las formas de lucha” y las divisiones internas empiezan a hacerse más pronunciadas<sup>680</sup>. De un lado, el ala moderada, los “socialdemócratas”, señala Dudley, “querían deshacerse de la revolución armada y concebían el proceso democrático como el principal medio para cambiar el sistema”, de otro, el ala más radical, los “ortodoxos”, continúa, “pensaban en ganar la guerra gracias a *la combinación de todas las formas de lucha*”<sup>681</sup>. Dentro de estos últimos, estaba Jacobo Arenas, quien lideraba las conversaciones de paz y que, a pesar de las constantes advertencias de algunos miembros del Partido Comunista –entre ellos, Rojas Puyo– y del número creciente de muertos, insistía en que una cosa era entregar las armas y otra, crear un partido político<sup>682</sup>. Además, advierte Dudley, para el líder de las FARC las cosas no podían resultar mejor pues, su objetivo de crecer militarmente de forma paralela al desarrollo del partido, se estaba cumpliendo. De hecho, “[e]ntre 1984 y 1988, cuando la UP alcanzó la cima de su popularidad en todo el país, cuando los líderes y militantes trabajaron incansablemente para formar lo que esperaban sería una avenida hacia la paz, las FARC duplicaron su tropa”<sup>683</sup>. Muchos de estos nuevos frentes nacieron en las zonas en las que la UP había ganado las elecciones y donde el partido había elegido alcaldes, de forma que algunos sospecharon que el partido desviaba fondos de los municipios para financiar la creación de estos frentes. Pero más aterrador que utilizar al partido como un instrumento político para alistarse para la guerra, señala Dudley, es que el exterminio de sus miembros también resultaba útil a las FARC y al plan de Arenas, “[u]na UP muerta sería la prueba de que la única forma de cambiar a Colombia era a través de la insurrección armada, posición que Arenas había sostenido veladamente durante años”<sup>684</sup>. Por su parte, los miembros de la UP que no eran de las FARC se quedaron sin opciones pues, “[s]i el partido denunciaba a las FARC por negarse a deponer las armas, entonces perdería credibilidad con muchos de sus seguidores y sus patrocinadores rebeldes; si

---

<sup>680</sup> Alberto Rojas Puyo por ejemplo, se opuso a esta estrategia de “combinar todas las formas de lucha”. En entrevista con Romero Ospina, Rojas Puyo afirma “Siempre pensé así y lo sostuve ante la dirección del Partido Comunista y las FARC, que a la paz había que jugársela por entero, con claridad y decisión. Protesté públicamente porque había guerrilleros que hacían su actividad política de la UP, con uniforme y armados. Por ello fui llamado a una discusión con el Secretariado del PCC y tras defender mis puntos de vista, alguien me dijo: <compañero, el país tiene que acostumbrarse a que aquí hay dos ejércitos> y añadió que eso estaba reconocido en los Acuerdos de La Uribe”. Ver: Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, op. cit., p. 395.

<sup>681</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., , p. 138.

<sup>682</sup> *Ibíd.*, pp. 132 y 133.

<sup>683</sup> *Ibíd.*, p. 147.

<sup>684</sup> *Ibíd.*, p. 149. El mismo Álvaro Salazar le dijo a Dudley: “Jacobó nunca quiso que el partido fuera mas que la apertura de un espacio político para el movimiento militar. Esto hacía parte del plan de guerra. Éramos el batallón de sacrificio de tal manera que pudieran justificar la guerra. Casi toda guerra necesita su *chivo expiatorio*, Jacobo lo sabía, nosotros lo sabíamos... Éramos los desechables”, p. 149.



no denunciaba al grupo guerrillero, sus adversarios comenzarían a difamarla<sup>685</sup>. La estrategia de “combinar todas las formas de lucha” continuó dividiendo al partido al punto de que, Bernardo Jaramillo, quien asumió la candidatura para las elecciones presidenciales después del asesinato de Jaime Pardo Leal en 1987 y había defendido en un principio el uso de esta estrategia, manifestó públicamente su intención de que la UP rompiera definitivamente con las FARC y condeno abiertamente sus acciones ante la imposibilidad de convencer al Partido Comunista y a las mismas FARC de renunciar a ella<sup>686</sup>.

A pesar de las continuas amenazas, la UP crecía rápidamente. En las elecciones de marzo de 1986, consiguió 14 diputados departamentales, 351 concejales, 5 senadores y 9 representantes a la Cámara. Además, dentro de estos congresistas resultaron elegidos, por primera vez en la historia, dos líderes de las FARC: Braulio Herrera e Iván Márquez<sup>687</sup>. Dos meses después, Jaime Pardo Leal –quien reemplazó a Jacobo Arenas en la candidatura que nunca fue y que pudo haber simbolizado el salto definitivo de las FARC a la política– obtuvo en las elecciones presidenciales 328.752 votos, un porcentaje pequeño comparado con los votos que consiguió el partido Liberal y que le dieron la presidencia a Virgilio Barco (4.212.510 votos) pero que, representaba la votación más alta obtenida por un candidato de la izquierda en la historia de Colombia y lo convertía en el tercer partido más importante desde la época de la ANAPO<sup>688</sup>. No obstante, la escalada de violencia que sufre el partido empieza a empañar la victoria de Pardo. En efecto, advierte Romero, “[l]os tres primeros años de la UP fueron los más duros. Entre 1985 y 1988, el genocidio, que se extendía como una inmensa mancha de oprobio sobre Colombia, daba cuenta ya de 573 muertos, siendo 1988 el peor con 278, casi uno por día<sup>689</sup>. En 1988, cuando tuvo lugar la primera elección popular de alcaldes, el partido consiguió 16 alcaldes y 256 concejales<sup>690</sup>.

---

<sup>685</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>686</sup> Una explicación detallada del cambio de postura de Bernardo Jaramillo y la división del partido entre los partidarios de la *perestroika*, como se conoció al grupo de Jaramillo, y los *ortodoxos*, miembros de la línea dura del partido comunista que defendían la “combinación de todas las formas de lucha” puede consultarse en: *Ibid.*, pp. 201 y 209.

<sup>687</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>688</sup> Sobre los resultados electorales de este año, señala Pizarro Leongómez, “[a]demás de superar la votación obtenida por el Partido Comunista desde el desmonte del Frente Nacional, Pardo Leal superó la votación de los candidatos que gozaron del apoyo del Partido Comunista en años anteriores: Hernando Echeverry Mejía en 1974 (137.054 votos), Julio César Pernía en 1978 (97.234) y, por último, Gerardo Molina en 1982 (82.858 votos)”. Ver: Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?”, *op. cit.*, p. 96.

<sup>689</sup> Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>690</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, *op. cit.*, pp. 170 y 171.

Así, este intento de incorporar un grupo armado a la arena política y crear un tercer partido fue frustrado con el asesinato masivo de sus integrantes. Los candidatos presidenciales, Jaime Pardo Leal y su reemplazo, Bernardo Jaramillo, fueron asesinados. También la mayor parte de sus congresistas, concejales, alcaldes y centenares de militantes fueron perseguidos y asesinados o tuvieron que exiliarse para escapar a las amenazas de muerte<sup>691</sup>. Dudley señala que “[e]n 1987 se registraron 111 militares asesinados, en 1988 ese número aumentó a 276 y en 1989 fueron 138, y estas fueron tan solo las muertes que quedaron registradas porque se pensaba que el número real era muchísimo más alto. Las zonas de las matanzas eran las mismas regiones en las que el partido había resultado triunfante y durante 1988 la UP continuó creciendo”<sup>692</sup>. Además, afirma Romero Ospina, “[d]e los 1.058 municipios que había en esos años de guerra sucia [1984-1997], 228 sufrieron el rigor del exterminio, es decir el 22% de todas las urbes. Prácticamente una de cada cinco poblaciones tuvo una víctima de la UP”<sup>693</sup>.

A pesar de los continuos asesinatos, en 1989 se perfilaba una nueva oportunidad para la izquierda. El M-19 había firmado un acuerdo de paz con el gobierno de Virgilio Barco y un nuevo partido político se mostraba como opción de izquierda. El dirigente del nuevo partido, Carlos Pizarro, y el de la UP, Bernardo Jaramillo, empezaron a hacer acercamientos con la idea de formar una alianza que, por la popularidad y acogida de ambos dirigentes, pudo haber significado un serio desafío electoral para los partidos tradicionales. Según Dudley, “estos dos hombres juntos habrían podido declararle la sentencia de muerte a las FARC. Al atraer a los comunistas y a otras facciones de izquierda hacia la socialdemocracia, el nuevo movimiento podía sacudir la base de la organización rebelde. Si la izquierda podía ocupar un espacio político allí donde había algún indicio de democracia, los rebeldes perderían su principal justificación para continuar la guerra contra el gobierno”<sup>694</sup>.

Pero las terceras fuerzas no tenían cabida en Colombia. Ambos candidatos fueron asesinados antes de las elecciones. Carlos Pizarro, el 26 de abril y Bernardo Jaramillo el 22 de marzo de 1990. Como bien advierte Dudley, “[e]l fin de la UP fue realmente el fin de la política de centro izquierda en Colombia en esa época. Los militantes de la UP se dispersaron hacia otras organizaciones políticas o se integraron a la guerrilla; otros se retiraron del todo. Las FARC, entretanto, encontraron la excusa perfecta para aferrarse a sus fusiles para siempre y el Partido

---

<sup>691</sup> Archer, Ronald y Marc Chermick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 75.

<sup>692</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 197.

<sup>693</sup> Romero Ospina. Roberto, *Unión Patriótica*, op. cit., p. 131.

<sup>694</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., pp. 229.

Comunista tuvo otro mártir<sup>695</sup>. Con el asesinato de Bernardo Jaramillo, la UP renunció a lanzar de inmediato un candidato que lo reemplazara para las elecciones.

A pesar del fracaso de Betancur para conseguir la desmovilización de las FARC y reintegrar a su partido a la vida política, la búsqueda de un acuerdo de paz con la guerrilla y la idea de adelantar reformas para democratizar el sistema político, se convirtieron en preocupaciones centrales de todos los gobiernos que le siguen<sup>696</sup>.

### **2.2.5. Formación de coaliciones**

Como pudo verse en el capítulo anterior, la dificultad que tiene un presidente para conseguir el respaldo en el Congreso, bien sea de su partido o de coaliciones estables que lo eximan de negociar con congresistas individuales cada proyecto, puede explicarse en la forma en que éste se constituye<sup>697</sup>. En efecto, una parte importante del Congreso se elige, en este período, atendiendo a estructuras clientelares y no a programas que representen diferentes preferencias políticas. Sin un vínculo programático con el electorado, los congresistas quedan exentos de rendir cuentas por la política nacional pero comprometidos con los jefes locales y la estructura clientelar a la que deben su elección. De esta forma, tienen pocos incentivos para invertir tiempo y esfuerzo en la creación de políticas públicas, y en cambio sí para negociar la asignación de recursos que les permita favorecer a sus electores con contratos o bienes particulares. Asimismo, siendo por lo general su base de apoyo más urbana que la del Congreso, el presidente se ve obligado a conciliar éstos intereses con otros de carácter rural que usualmente representa el Congreso. Además de esta escasez de vínculos programáticos entre los congresistas y el electorado, Archer y Shugart identifican dos problemas más en la dinámica del Congreso que dificulta la formación de coaliciones estables: la poca continuidad de sus miembros y la falta de cohesión de los partidos<sup>698</sup>.

Los intentos de los partidos Liberal y Conservador de formar coaliciones ha sido una constante en la historia colombiana<sup>699</sup>. En la primera mitad del siglo XX y antes del Frente Nacional, se

---

<sup>695</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>696</sup> Melo, Jorge Orlando. "Introducción a la nueva edición", *op. cit.*, p. XXVI. Un recuento de los procesos de paz después de Belisario Betancur puede consultarse en: Palacios, Marco. "La solución política al conflicto armado, 1982–1997", *op. cit.*, pp. 345–401.

<sup>697</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", *op. cit.*, p. 117.

<sup>698</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>699</sup> En la segunda mitad del siglo XIX, advierte Kline, encontramos seis coaliciones entre distintas facciones de ambos partidos, la primera de ellas, apenas cinco años después de haberse instituido

evidencian cuatro coaliciones importantes<sup>700</sup>: en 1904, durante el gobierno de Rafael Reyes, *La Concordia Nacional* como medida de reconciliación entre los dos partidos que venían de la guerra de los mil días; en 1909, la *Unión Republicana*, para forzar la expulsión del dictador Rafael Reyes; en 1930, la *Concentración Nacional*, en apoyo a la candidatura de Enrique Olaya Herrera y en 1946, la *Unión Nacional*, para formar un gobierno de coalición que pusiera término a la inestabilidad iniciada en los escándalos de corrupción del gobierno de López Michelsen<sup>701</sup>. No obstante, advierte Dix, estas coaliciones, por lo general, duraban poco y eran vistas como una tregua o como un medio para llevar a cabo una transferencia gradual del poder, de un partido a otro. A diferencia del Frente Nacional, ninguna de ellas tuvo asiento en la Constitución y todavía más importante, señala el autor, uno de los socios ocupaba siempre una posición dominante dentro de la coalición<sup>702</sup>.

Autores como Orlando Fals Borda, sin embargo, se refieren a estas coaliciones como “las terceras fuerzas triunfantes”, entendiendo que dentro de éstas caben “aquella[s] que se inici[e]n como disidencias o como coaliciones de (o con) partidos existentes, siempre y cuando que su impulso lleve a una reorganización fundamental del aparato político nacional, es decir, que dejado a su dinámica pueda llegar a quebrar total o parcialmente al bipartidismo”<sup>703</sup>. En efecto, estas coaliciones surgieron “cuando por diversos motivos se ensayaron, en el seno mismo del poder estatal, alternativas distintas de las hegemónicas de los dos partidos principales”<sup>704</sup>. El Frente Nacional, en cambio, advierte el autor, no cuenta como tercera fuerza en la medida en que “lo echaron a perder por el sustrato antidemocrático del Plebiscito que lo convirtió en monopolio minoritario de poder, y, en la práctica, en un partido único, esto es, en una experiencia totalitaria”<sup>705</sup>.

---

formalmente como partidos: en 1854 para deponer al dictador Melo; nuevamente en 1854 con el objeto de elegir a Mallarino vicepresidente de la República; en 1857 para apoyar la candidatura de Mosquera; en 1867 en oposición al gobierno de Mosquera; en el 1869 para elegir de nuevo a Mosquera y en 1883 en apoyo a Nuñez y su “regeneración”. Resultan de gran interés las siete condiciones en las que según Kline, los líderes de los partidos Liberal y Conservador tienden a formar coaliciones. Ver: Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 79.

<sup>700</sup> A estas cuatro, Fals Borda añade otros dos intentos de terceras fuerzas, los de Gustavo Rojas Pinilla con el Movimiento de Acción Nacional (MAN) y luego, la ANAPO y el “Movimiento Nacional” que le permitió a Belisario Betancur llegar a la presidencia en 1982. Ver: Fals Borda, Orlando. “Terceras fuerzas triunfales en Colombia”. *Revista Foro*, No. 9, 1989, pp. 2-7.

<sup>701</sup> Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 63-69.

<sup>702</sup> Dix, Robert. “Consociational Democracy...”, op. cit., p. 306.

<sup>703</sup> Fals Borda, Orlando. “Terceras fuerzas triunfales en Colombia”, op. cit., p. 3.

<sup>704</sup> *Ibidem*.

<sup>705</sup> *Ibid.*, p. 5.

Pero, pese a la supuesta polarización del sistema de partidos que precede a la firma del Frente Nacional y que enfrascaba cada cierto tiempo a liberales y conservadores en una batalla a muerte, llama la atención que, como advierte Kline, “si uno examina los años de gobierno civil en este siglo previos al gobierno militar de 1953, encuentra que veinte tres años fueron de coalición entre liberales y conservadores. Estas coaliciones, a menudo consisten en apoyo mutuo al mismo candidato presidencial, e incluso más frecuentemente, coparticipación en el gabinete del presidente”<sup>706</sup>. Fals Borda hace la misma anotación pero para un período que se extiende hasta 1986, dice el autor: “[d]esde 1904 hasta 1986, sin contar el periodo bipartidista excluyente del Frente Nacional (24 años), hubo de esta manera 18 años de gobiernos con terceras fuerzas o iniciados por ellas, y 40 de gobiernos hegemónicos de partido”<sup>707</sup>.

Ahora bien, en este primer período de estudio, la formación de coaliciones está influenciada por la dinámica establecida por el Frente Nacional. A pesar de que el pacto de alternación presidencial termina con la elección de López Michelsen en 1974, la reforma de 1968 había previsto que la paridad burocrática continuaría hasta las elecciones presidenciales de 1978. A partir de este año y con el objeto de preservar “el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública”, la Constitución dispuso que el nombramiento de los ministros y demás cargos de la administración debía hacerse de forma tal que diera “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República” (artículo 120 CP)<sup>708</sup>, de esta forma, “un Frente Nacional de hecho reemplaza un Frente Nacional de derecho”<sup>709</sup>. El presidente queda condicionado a buscar el apoyo en el segundo partido en el congreso y a compartir con él, el gobierno. Como veremos, el segundo partido siempre se corresponde con uno de los partidos tradicionales, el Liberal o el Conservador. En este sentido, dicen Archer y

---

<sup>706</sup> Kline, Harvey. “The National Front: Historical Perspective and Overview”, op. cit., p. 69.

<sup>707</sup> Fals Borda, Orlando. “Terceras fuerzas triunfales en Colombia”, op. cit., p. 6.

<sup>708</sup> Establecía la Constitución de 1886 en su artículo 120: Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1o. Nombrar y separar libremente los ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales;

Parágrafo. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978. Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente, el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se de participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente. Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública.

<sup>709</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p. 315.

Chernick, "cualquier iniciativa presidencial puede exigir un desgaste no visible del poder y prestigio presidencial y la pérdida de control sobre los recursos presupuestales o las posiciones burocráticas"<sup>710</sup>.

Durante el gobierno de López Michelsen, la abrumadora mayoría que éste consigue en las elecciones, le da también la mayoría absoluta al partido Liberal en las elecciones parlamentarias, tanto en la Cámara –con 113 escaños– como en el Senado con 66 escaños<sup>711</sup>. Con ello, en principio, López asegura un cómodo margen de maniobra en sus relaciones con el Congreso y la aprobación de su programa de gobierno. Sujeto al principio de paridad, debió darle participación en el aparato burocrático a los conservadores que ocuparon el segundo puesto (66 escaños en la Cámara y 37 en el Senado), lo cual le garantiza aún más, el apoyo del Congreso. Tal vez, el partido más afectado con respecto a las elecciones de 1970 fue la ANAPO que, en ese entonces presentó listas separadas bajo las etiquetas de ambos partidos y consiguió instituirse como primera fuerza del partido Conservador, en Cámara y Senado, y como segunda dentro del Liberal. Para el año 74 en cambio, obtuvo como partido independiente poco más de un 6% para el Senado (7 escaños) y de un 8% para la Cámara (15 escaños), desapareciendo finalmente del mapa político en las elecciones de 1978. El resultado de la UNO, que a primera vista parece todavía más pobre, tiene el gran mérito de haber sido el primer partido de oposición en llegar al Congreso como partido independiente a los tradicionales (obtiene 2 senadores y 5 representantes).

En el gobierno de Turbay Ayala que empieza en 1978, el Frente Nacional se da formalmente por terminado. Los principios de alternación y paridad quedan por completo derogados. El gobierno de Turbay, sin embargo, estará obligado a garantizar al partido mayoritario después del suyo, esto es, nuevamente al partido Conservador una "participación equitativa" en el aparato burocrático. Para ello, le da a los conservadores cinco de los doce ministerios<sup>712</sup>. La elección de Turbay, afirma Leal Buitrago, "significó el mayor triunfo del sistema clientelista" en la medida en que su ascenso en la carrera política estuvo determinado por la utilización de todos los recursos de clientela disponibles. Pese a la impopularidad de su campaña –caracterizada por una de las abstenciones más altas de los últimos veinte años (50%) y una escasa diferencia de votos que lo

---

<sup>710</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 46.

<sup>711</sup> Los datos de los escaños obtenidos por los partidos durante este período fueron sacados de la investigación de Ronald Archer y Matthew Shugart. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", op. cit., pp. 149-151. Conviene advertir que durante este período el Congreso se compone de 199 representantes y 114 senadores.

<sup>712</sup> Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. cit., p. 236.

separó de su contrincante (apenas 137.061 votos) y puso en duda la transparencia de las elecciones<sup>713</sup>– Turbay contó en el parlamento con una holgada mayoría. En efecto, el partido Liberal se había hecho con 111 curules en Cámara y 62 en Senado. Pero además del respaldo de su partido, Turbay forma alianzas con la gran mayoría de facciones representadas en el parlamento, dice Gallón Giraldo: “[s]e produjo así la metamorfosis de una candidatura impopular en una presidencia con aureola nacional”, que el equipo ministerial de Turbay logra combinando “dos ingredientes de indudable eficacia: repartición de cuotas burocráticas a granel –no sólo en favor de su propia clientela política, sino evidentemente también de la de sus nuevos aliados- y abstinencia de proyectos de desarrollo o de iniciativas económicas que puedan inquietar a tal o cual sector de la producción”<sup>714</sup>.

Contraria a la impopularidad de la campaña de Turbay, la campaña de Belisario Betancur se lanza a través de una coalición multipartidista llamada el *Movimiento Nacional*, que consigue reunir a liberales, conservadores, anapistas independientes, sectores de la izquierda y abstencionistas. De esta forma, afirman Arcker y Chernick, “[s]u campaña no dependió solamente de los jefes tradiciones ni de los mecanismos clientelistas perfeccionados durante el Frente Nacional, sino también de la organización y de la personalidad de Belisario Betancur”<sup>715</sup>. El Congreso que lo acompaña durante su mandato y que había sido elegido dos meses atrás, estaba conformado en su mayoría por liberales (que ocupan en la Cámara 115 escaños y en el Senado 63) y por su partido, como segunda fuerza política con 82 escaños en la Cámara y 49 en el Senado. En este gobierno se evidencia la dinámica contraria a la de Turbay y es que, pese a la diversidad de ideologías que componen al *Movimiento Nacional*, el gobierno de Betancur estuvo conformado sólo por liberales y conservadores, situación que causará malestar en la coalición que lo apoyó a las elecciones. Dice Vásquez Carrizosa, “[l]a gran paradoja será exactamente esa: los enunciados amplios, ambiciosos, progresistas del primer mandatario

---

<sup>713</sup> Para el autor esta diferencia podía explicarse “por el margen de maniobra que permiten las frecuentes manipulaciones de los votos en el aún rudimentario sistema electoral colombiano”. Ver: Leal Buitrago, Francisco. “Colombia: un bipartidismo en crisis”, op. cit., pp. 253- 254.

<sup>714</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 130. A esta actitud conciliadora del gobierno con los intereses económicos de los gremios, que incluye reformas fiscales que alivian la carga a los grandes contribuyentes o la eliminación de la agenda política de la reforma agraria, también se refiere Pecaut. Ver: *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., pp. 316 y 317.

<sup>715</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. “El presidente frente a las instituciones nacionales”, op. cit., pp. 56 y 57.

Belisario Betancur y la estrechez de la representación política del gobierno. Programa populista con ministros de la tradición frentenacionalista”<sup>716</sup>.

Por último, el gobierno de Virgilio Barco por fin entierra los últimos rastros que quedan del Frente Nacional y de la repartición del poder entre los partidos tradicionales. Tras la aplastante mayoría que le permite a Barco llegar a la presidencia (el 58,3% de los votos frente al 35,8% que consigue el candidato conservador Álvaro Gómez), este decide no consultar a los conservadores los nombres de quienes harían parte del gabinete para cumplir con la exigencia constitucional de darle una “participación adecuada y equitativa” al segundo partido en las elecciones. Este hecho, señala Andrés Dávila, lleva a los conservadores a negarse a participar en el gobierno de manera que el presidente conforma su gabinete solo con miembros del partido Liberal. No obstante, para darle “mayor estructura a lo sucedido” diseñan el llamado binomio “gobierno-oposición”<sup>717</sup>. Según este esquema el partido que obtiene la mayoría en las elecciones controla al ejecutivo y asume la responsabilidad de implementar su programa, mientras que el segundo partido, en lugar de participar “de manera equitativa” en el aparato burocrático, pasa a formar la oposición con los demás partidos. A partir de entonces, conservadores y liberales regresan nuevamente a la competencia electoral<sup>718</sup>.

Asimismo, la distinción que hizo el gobierno de Barco entre protesta legítima y oposición subversiva –manifestaciones a las que se les había dado el mismo trato durante el Frente Nacional– le permite dar continuidad a la política de “apertura democrática” que había iniciado Belisario Betancur. El gobierno amplía así los estrechos límites que en los gobiernos anteriores había tenido toda expresión de inconformidad y define cuales son los grupos y las acciones que se considerarían por fuera de la legalidad, lo cual permitió, al inicio de su mandato, tolerar un gran número de paros cívicos, de los que sólo reprimió los que supuestamente eran ilegales por “estar dirigidos por grupos subversivos”<sup>719</sup>. No obstante, el masivo asesinato de los miembros de la UP cuestionó la viabilidad de este binomio gobierno-oposición pues, “[s]i el presidente no puede ofrecer garantías ni proteger las vidas de los representantes de este nuevo partido de

---

<sup>716</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 351.

<sup>717</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés, *Democracia pactada*, op. cit., p. 111.

<sup>718</sup> Hoskin, Gary y Patricia Pinzón de Lewin. "Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural", op. cit., p. 220.

<sup>719</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., pp. 69 y 70.



oposición, mucho menos puede hablar de una apertura democrática y de oposiciones legales y leales al sistema democrático”<sup>720</sup>.

Ahora bien, pese a tener su partido la mayoría en el Congreso (98 escaños en la Cámara y 58 en el Senado), las relaciones de Barco con el parlamento no consiguen estabilizarse debido al excesivo faccionalismo y a la ausencia de disciplina partidista. Además del partido Conservador (que tenía 80 escaños en la Cámara y 43 en el Senado), otras fuerzas políticas consiguen representación en el Congreso bajo etiquetas distintas a los partidos Liberal y Conservador. El Nuevo Liberalismo consigue 7 representantes y 6 senadores y la UP, 3 representantes y 2 senadores. El Congreso ejerce su “poder negativo”, en esta ocasión a través del partido Conservador que se opone con éxito a la mayoría de las iniciativas del presidente<sup>721</sup>. No obstante, advierten Leal Buitrago y Dávila, en este período en realidad nunca hubo oposición, por el contrario, “las tendencias del sistema son hacia el equilibrio de la distribución política con miras a conservarla (máxime con los resultados electorales de 1990), hacia el anquilosamiento ideológico y hacia la competencia por variar ventajosamente la distribución de los recursos, pero sin alterar la balanza del sistema para que no penetren nuevas fuerzas diferentes de las del bipartidismo”<sup>722</sup>. La UP, sin embargo, afirman Archer y Chernick, logró cumplir un papel importante en la dirección del debate e incluso inspiró el contenido de algunos de los proyectos que presentaría el gobierno, a pesar de que la mayoría de sus iniciativas legislativas no consiguieron el respaldo del gobierno para tramitarlas. La UP marcó entonces una nueva forma de hacer política en el Congreso “donde ha actuado como un partido unido y organizado, capaz de presentar un paquete coherente de proyectos, en contraste con la desorganización y la incoherencia de los partidos tradicionales”<sup>723</sup>.

### 3. Variaciones del presidencialismo

Los rasgos que adquiere el presidencialismo en este período permiten clasificarlo en la categoría de “híper”. La concentración de la función ejecutiva y legislativa en cabeza del presidente resultó, de un lado, de la facultad que le otorgó la Constitución de intervenir en el proceso de creación de la ley, tanto a través de poderes *proactivos* como *reactivos*, y de otro, de los poderes partidistas que consigue a partir de la mayoría que obtiene su partido en el parlamento. Respecto a los

---

<sup>720</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>721</sup> Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. cit., p. 237.

<sup>722</sup> Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, op. cit., p. 84.

<sup>723</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 75.

poderes legislativos, en este período la Constitución le otorgó al presidente la facultad de expedir decretos con fuerza de ley que le permitieron modificar el *statu quo* sin necesidad de que mediara la aprobación del Congreso. En efecto, el ejecutivo pudo recurrir con excesiva facilidad a la declaración de un estado de sitio o de emergencia económica que utilizó para legislar sobre asuntos que no siempre guardaban conexión con la perturbación que justificaba su declaración y que le sirve para acallar las protestas sociales y toda voz crítica contra el gobierno. Adicionalmente, a través de la delegación expresa que de forma reiterada le hizo el Congreso, el ejecutivo legisló sobre una gran variedad de materias sobrepasando incluso, la actividad legislativa ejercida por el Congreso. Contraria a la idea generalizada de que el ejecutivo ha usurpado las funciones legislativas, la mayor parte de su actividad legislativa fue ejercida no sólo con la aprobación del Congreso sino a partir de la delegación expresa que éste hizo de sus competencias. De hecho, un 75,86% de los decretos con fuerza de ley se expidieron a partir de leyes de facultades extraordinarias y solo un 24,14% en el marco de un estado de excepción. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esta delegación dependió a su vez del ejercicio de amplios poderes partidistas pues, la aprobación de la ley que delega facultades al ejecutivo exige la consecución de una mayoría en el parlamento. Además, el poder *proactivo* del ejecutivo en este período fue aumentado con la iniciativa legislativa exclusiva que la reforma de 1968 le había atribuido en materia de gasto público.

Aparte de las excesivas facultades legislativas, el ejecutivo tiene en este período amplios poderes partidistas con los que consigue aprobar su agenda y evadir el control que sobre él estaba llamado a ejercer el Congreso<sup>724</sup>. Estos poderes se construyen, en los primeros dos mandatos (López Michelsen y Turbay Ayala), a partir de la mayoría de curules que obtiene el partido del presidente, tanto en Cámara como en Senado, y se refuerzan con la repartición de los cargos burocráticos que tiene que hacer el ejecutivo al segundo partido en votos para dar cumplimiento al mandato constitucional de darle “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República”. Cuando el partido del presidente no consigue la mayoría de curules en el Congreso, los poderes partidistas se construyen a partir de la formación de coaliciones que les permite gobernar, aunque no sin tropiezos, al menos sí con suficiente margen como para sacar adelante su agenda.

---

<sup>724</sup> Estando compuesta la Cámara por 199 escaños, la mayoría absoluta la consigue un partido si elige 100 representantes. Por su parte, el Senado, compuesto por 114 escaños, necesita la elección de 58 senadores.

En efecto, Belisario Betancur –que había lanzado su candidatura por la *Unidad Nacional*– es el único presidente conservador de este período y también, el único en no conseguir en ninguna de las cámaras la mayoría absoluta pues, de nuevo sería el partido Liberal quien se haría con ella. No obstante, ello no fue impedimento para que impulsara su programa de gobierno. Por su parte, Virgilio Barco, presidente liberal, tuvo la mayoría absoluta en el Senado y aunque en la Cámara no la reunió, quedó a tan sólo dos escaños de conseguirla. Si se tiene en cuenta que una facción del partido Liberal, el Nuevo Liberalismo, había sacado 7 curules en la Cámara y 6 en el Senado, resulta evidente el amplio margen de maniobra que tenía el presidente para conformarla. De los cuatro presidentes entonces, tres son liberales y están acompañados en su mayoría –con la excepción de la Cámara durante el gobierno de Virgilio Barco– por un Congreso de mayoría liberal. Si bien la terminación del Frente Nacional había creado grandes expectativas en la apertura del sistema político y por tanto, en la participación de otros partidos diferentes al Liberal y al Conservador, en últimas son éstos los que reciben, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, más de un 80% de los votos.

La alta fragmentación que experimentan los partidos podría dar lugar a pensar en una posible moderación del hiperpresidencialismo, no obstante, los obstáculos que crea la fragmentación a la hora de formar coaliciones se atenúa con la escasa polarización del sistema de partidos. Esta escasa polarización, como se vio, puede atribuirse principalmente a dos factores, en primer lugar, a la exigencia de otorgarle al segundo partido en votos una “participación adecuada y equitativa” en el gobierno que obligó a los partidos mayoritarios, esto es, a liberales y conservadores nuevamente, a llegar a un entendimiento (la reforma de 1968 previó esta exigencia hasta 1978 pero de facto se extendió hasta 1986). En segundo lugar, a la fuerte represión que ejerció el gobierno sobre cualquier voz de protesta y que desencadenó en el exterminio de una opción política de izquierda: la Unión Patriótica. Las coaliciones parecen así, en principio, sencillas. En todo caso, no debe dejarse de lado, la indisciplina de los partidos pues ésta constituye uno de los factores que entorpece la estabilidad de las coaliciones y por tanto, uno de los pocos que logra reducir la facilidad con la que el presidente se impone sobre el Congreso.

Pero la construcción del hiperpresidencialismo no depende exclusivamente de la actuación del ejecutivo. En este período se observa con especial claridad el amplio margen de discrecionalidad que tiene cada presidente para interpretar los límites de sus facultades gracias a las respuestas que recibe de las demás instituciones. De hecho, los excesos del presidente en la utilización de los estados de sitio son facilitados o bien por la ausencia de pulso que éste encuentra en la

Corte y en el Congreso, o bien, por la participación activa del parlamento en la transferencia de sus funciones <sup>725</sup> . La responsabilidad de ambas ramas en la configuración del hiperpresidencialismo queda aun más expuesta si se observa la reacción del presidente en los momentos específicos en los que ha sido objeto de algún control. Por ejemplo, cuando la Corte consiguió impedirle implementar reformas fiscales durante los estados de emergencia económica, lo obligó a retroceder y a buscar salidas que exigieron la participación del Congreso e incluso la búsqueda de consensos con la oposición.

Respecto a los controles ejercidos por la Corte, resulta paradójico el rigor con que ésta interpretó los límites a las facultades extraordinarias durante la emergencia económica y la laxitud con que juzgó dichos límites bajo el estado de sitio. Así, para la Corte fue más importante impedir que un presidente se valiera de un estado de excepción para llevar a cabo reformas tributarias a que lo hiciera para perseguir a la oposición y cerrar el espacio de protesta. Su mensaje es claro en advertir que la creación de nuevos impuestos por parte del ejecutivo es manifiestamente inconstitucional pero, la adopción de medidas que dan pie a reiteradas violaciones a los derechos humanos –que no sólo fueron denunciadas por la oposición sino también probadas por organismos internacionales– resulta conforme a la Constitución cuando la restauración del orden público así lo exige.

La parcialidad de la Corte, sin embargo, no sólo se evidencia en los controles que ejerce sobre el ejecutivo. Si respecto a su actuación resultó ser laxa, en ocasiones frente a las decisiones del poder legislativo llegó a ser inflexible. Este hecho se evidencia en el control de constitucionalidad que ejerce sobre el Acto Legislativo número 2 de 1977 (de iniciativa gubernamental), que convocaba a una Asamblea Constitucional para reformar la Carta exclusivamente en lo que se refería a la administración de justicia y la administración local <sup>726</sup> . La Corte declaró la inexecutable del Acto Legislativo –exceptuando la separación del calendario electoral– argumentando: primero, la falta de competencia del Congreso para delegar en otro órgano (una Asamblea Constitucional) el poder de reforma que le correspondía de forma exclusiva y excluyente y, segundo, la imposibilidad de llevar a cabo una reforma mediante un procedimiento

---

<sup>725</sup> Sobre este punto, advierten Cheibub, Elkins y Ginsburg “mientras más fácil sea declarar un estado de emergencia, más fácil será que el ejecutivo consiga predominar y, en algunos casos, incluso usurpar la autoridad legislativa de forma estratégica”. Ver: “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, op. cit., p. 15.

<sup>726</sup> El gobierno incluye también en esta reforma la prohibición de la reelección presidencial, la modificación del calendario electoral para separar las elecciones de Congreso y presidente de la República y la atribución de competencia a la Corte Suprema de Justicia para decidir sobre la executable de los actos legislativos por vicios de procedimiento.

distinto al previsto por la misma Constitución. Pese a los argumentos jurídicos a que recurre la Corte, para un sector de la opinión eran claras las intenciones políticas que ésta tenía para bloquear la reforma –en especial aquellos puntos que versaban sobre la composición de la rama jurisdiccional– y así evitar que se debilitara su papel dentro de la estructura del Estado<sup>727</sup>.

Por su parte, el Congreso, además de delegar su función legislativa, evita revisar los decretos que expide el ejecutivo durante los estados de excepción y se niega incluso, a ejercer un control político sobre el presidente. En efecto, el Congreso rechazó la solicitud que le hizo el Procurador de adelantar un juicio político contra el presidente Belisario Betancur por su responsabilidad en los hechos acaecidos en la retoma del Palacio de Justicia, en donde el presidente, en lugar de ponerse al frente de la situación, decidió darle carta blanca a las Fuerzas Militares para resolver la crisis, delegación que dejó un saldo de noventa y ocho muertos y once desaparecidos, algunos de los cuales, según investigaciones judiciales, fueron sacados con vida y ajusticiados por los militares. Los representantes, sin embargo, advierte Vázquez Carrizosa, evadieron su responsabilidad de ejercer un control afirmando “que buena o mala, afortunada o no la decisión del Jefe Del Estado de no negociar y no suspender el operativo militar, de ninguna manera cae dentro de la jurisdicción penal porque fue un acto propio de sus funciones<sup>728</sup>.

Por último, en este primer período puede afirmarse que la construcción del hiperpresidencialismo se consigue mediante el intento de la elite gobernante de controlar a la naciente oposición con el objeto de perpetuarse en el poder. Si antes del Frente Nacional la batalla por el control de la presidencia se libra entre dos élites –liberales y conservadores– a partir de éste, los principios de alternación y paridad consiguen una reconciliación entre ellas en la que pierde sentido competir en el ámbito electoral. La confrontación se traslada de una élite contra otra, a las élites unidas en contra de la oposición emergente. Los bandos ya no son liberales contra conservadores porque ambos comparten el poder sino, entre liberales y conservadores contra nuevas fuerzas políticas o formas de oposición. Así, las facultades que va ganando el presidente durante los estados de excepción, las utiliza para reprimir a esta oposición y desarticular las manifestaciones de protesta en contra del gobierno. Prueba de ello es el exterminio físico de la totalidad de un partido político que empezaba a perfilarse como una fuerza importante de oposición, la Unión Patriótica, en el que quedó probada la participación de políticos y de miembros de las Fuerzas Armadas, y de cuyo silenciamiento se benefician tanto el gobierno como los partidos tradicionales.

---

<sup>727</sup> Un análisis detallado de la discusión a que dio lugar esta sentencia puede consultarse en: Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*, Vol. I, op. cit., pp. 283-289.

<sup>728</sup> Vazquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 372.



## Capítulo 2

### Segundo período (1990- 2002)

El inicio de este período está marcado por el asesinato de cuatro candidatos a las elecciones presidenciales de 1990, todos pertenecientes a nuevos partidos o disidencias de los partidos tradicionales que empezaban a perfilarse como una alternativa a estos y, tres de ellos, líderes de grupos recientemente desmovilizados e integrados a la vida política. La primera víctima, Jaime Pardo Leal, había alcanzado para su partido el tercer puesto en las elecciones presidenciales de 1986. Su asesinato en 1987 fue un duro golpe para la Unión Patriótica que empezaba a ser víctima del genocidio que la llevaría a su extinción pocos años después. El segundo candidato asesinado, Luis Carlos Galán, había ocupado el lugar de favorito en las encuestas con una propuesta de renovación del liberalismo. Su discurso en contra del narcotráfico y a favor de la extradición lo convirtieron en blanco del Cartel de Medellín y los paramilitares. Tras su asesinato el 18 de agosto de 1989, asumió el liderazgo del partido Cesar Gaviria, quien finalmente se hizo con la presidencia en 1990. La tercera víctima, Carlos Pizarro, fue asesinada el 26 de abril del mismo año. Su candidatura era la primera que presentaba el recién desmovilizado grupo guerrillero M-19, integrado a la competencia electoral a través del partido Alianza Democrática M-19 (en adelante, AD M-19). La cuarta víctima de estas elecciones, Bernardo Jaramillo, había reemplazado la candidatura de Jaime Pardo lanzada por la Unión Patriótica y el 22 de marzo de 1990, pasaría a ser el segundo candidato presidencial asesinado que se presentaba a las elecciones por este partido. A estos hechos se suma la intimidación y asesinato de cientos de políticos, periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos e incluso, de personas ajenas a la contienda política.

En este contexto de violencia se desarrolla el segundo período que empieza con la posesión del presidente Cesar Gaviria, el 7 de agosto de 1990 y termina con el mandato presidencial de Andrés Pastrana, el 7 de agosto de 2002. En estos doce años ejercen la presidencia, también de forma consecutiva y por períodos de cuatro años, el ya mencionado Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango. La fecha de apertura de este período se escogió atendiendo a la expedición de una nueva Constitución que supuso la reconfiguración de las condiciones jurídicas y políticas a partir de las cuales el presidente puede gobernar. A diferencia del período anterior (1974-1990), la Constitución de 1991 restablece el equilibrio entre

los poderes públicos, de manera que si en éste se configura un hiperpresidencialismo, ya no puede atribuirse al diseño institucional sino a una reacomodación de los actores políticos a las nuevas reglas de juego. En cuanto a la fecha de corte, ésta responde a la expedición de una reforma política en el año 2003 que cambia una vez más el funcionamiento del sistema electoral y de partidos y con éste, el ejercicio del poder presidencial. Teniendo en cuenta que para la fecha de la reforma el presidente Álvaro Uribe solo llevaría un año de mandato, se decidió hacer el corte en 2002 con la terminación del mandato de Andrés Pastrana. De entrada, las reformas prometen una reducción significativa de la facultad del ejecutivo para recurrir a los estados de excepción como herramienta para gobernar y un aumento de los requisitos que debe cumplir el Congreso para delegar en él su función legislativa. De esta forma, las nuevas facultades que la Constitución le otorga al ejecutivo le impiden imponerse sobre el Congreso, a menos que éste consiga construir fuertes poderes partidistas.

## 1. El contexto

El recrudecimiento de la violencia, que proviene de todos los frentes –guerrilla, paramilitares, narcotráfico y el mismo Estado–, da cuenta de la crisis política por la que atraviesa el país en estos años y la debilidad de las instituciones para conseguir el monopolio de la fuerza y proteger los derechos de sus ciudadanos. Entre marzo de 1990 y junio de 1994, advierte Marco Palacios, se desmovilizaron siete organizaciones guerrilleras: el Movimiento 19 de abril (en adelante, M-19); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (en adelante, PRT), el Movimiento Armando Quintín Lame (en adelante, MAQL), la Corriente de Renovación Socialista (en adelante, CRS), el Ejército Popular de Liberación (en adelante, EPL), las Milicias de Medellín y el Frente F. Garnica<sup>729</sup>. Por su parte, las FARC y el ELN, fortalecidos económica y militarmente, en gran medida, gracias a sus métodos de financiación (el secuestro, la extorsión y su vinculación, a partir de los años ochenta con el narcotráfico) no entran en este proceso de desmovilización<sup>730</sup>, las FARC firmó un acuerdo de paz con el gobierno en 2016 y el ELN, todavía hoy se mantiene en armas. Junto a estos procesos de desmovilización, el Estado enfrentaba la guerra que le había declarado el narcotráfico y en especial, el grupo de los “extraditables”.

---

<sup>729</sup> Dice Palacios: “[a] finalizar la administración Barco y comenzar la administración Gaviria, se suscribieron cuatro Acuerdos y en una segunda ronda de negociaciones, al terminar el gobierno de Gaviria, hubo otros tres. Ver: Palacios, Marco. “La solución política al conflicto armado, 1982–1997”, op. cit., p. 362.

<sup>730</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., p. 105.



Sucesivos intentos por impulsar reformas constitucionales que pusieran fin a la crisis por la que atravesaba el país fracasaron durante los mandatos de cada uno de los presidentes que gobernaron desde 1974<sup>731</sup>. La primera propuesta, impulsada por López Michelsen, plateaba reformar la Constitución a través de una Asamblea Constituyente. Este proyecto recibió la aprobación del Congreso en 1977<sup>732</sup> pero fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Si bien hasta entonces la Corte se había declarado inhibida para conocer de las reformas constitucionales por considerar que era una función que excedía su competencia, en esta ocasión se pronuncia para declararla inexecutable argumentando que la facultad de reformar la Carta es exclusiva del Congreso y en tal sentido, indelegable<sup>733</sup>. No obstante, la decisión tuvo un trasfondo mucho más complejo y en este sentido, advierte Medina “[l]a decisión de la Corte en lo inmediato evidenciaba un conflicto entre los poderes. Entonces comenzó a hablarse y no sin razón del *gobierno de los jueces*”<sup>734</sup>.

Un segundo intento de reforma constitucional fue impulsado por Turbay a través del Acto Legislativo 1 que conseguiría, en 1979, la aprobación del Congreso. Nuevamente la Corte Suprema declaró su inconstitucionalidad dos años después afirmando que el Congreso había incurrido en graves vicios de procedimiento en su trámite<sup>735</sup>. En la aprobación de esta reforma puede verse un claro ejemplo de los excesos en que puede incurrir el ejecutivo en su intento de saltarse el control que está llamado a ejercer el poder judicial. En efecto, un día antes de que se hiciera público el fallo y anticipando el sentido de la decisión<sup>736</sup>, el ejecutivo expidió el decreto 3080 de 1981 con el objeto de modificar el procedimiento “para el estudio y despacho de los asuntos a cargo de la Corte Suprema de Justicia”. En él, exigía a la Corporación una mayoría calificada (3/4 de sus integrantes) para declarar la inconstitucionalidad o inexecutable de Actos Legislativos reformativos de la Constitución Política. Además, establecía que el decreto se

---

<sup>731</sup> Ungar Bleier, Elizabeth, “La reforma al Congreso: ¿realidad o utopía?”. En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1993, pp. 167 y 168. Sobre estos intentos de reforma advierte Pedro Medellín “Los propósitos de reforma comenzarían a copar las propuestas electorales y las agendas de acción institucional de los gobernantes. Cada gobierno quería distinguirse por su propia reforma constitucional. Cada uno quería ser recordado por haber sido el refundador del régimen político colombiano”. Ver: *El presidente sitiado*, op. cit., p. 158.

<sup>732</sup> Acto Legislativo 2 de 1977.

<sup>733</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia del 5 de mayo de 1978, Magistrado ponente: José María Velasco Guerrero.

<sup>734</sup> Medina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, op. cit., p. 48.

<sup>735</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia 786 de 1981 (noviembre 3), Magistrado ponente: Fernando Uribe Restrepo.

<sup>736</sup> Cepeda Espinosa, Manuel José. “Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la Emergencia Económica”, op. cit., p. 61.

aplicaría “a todos los procesos en curso, y a todo fallo que se expida a partir de la fecha del presente Decreto”. La Corte, sin embargo, se opuso a este intento del Gobierno de bloquear su decisión e inaplicó el decreto al considerarlo violatorio de la Constitución. Para la Corte, la potestad reglamentaria que invocaba el Gobierno se había agotado con la expedición del decreto 1265 de 1970 (estatuto orgánico de la administración de Justicia) que exigía que estos asuntos fueran decididos por mayoría absoluta de sus integrantes<sup>737</sup>. Si bien es cierto que hubo un intento del ejecutivo de saltarse el control de la Corte, conviene advertir que la discusión acerca de la aprobación de la reforma constitucional no era exclusivamente jurídica, una vez más esconde un interés del poder judicial de frenar las reformas que versan sobre la administración de justicia y que pueden disminuir su poder dentro de la estructura del Estado.

También Belisario Betancur presentó un proyecto de reforma constitucional que estableció la elección popular de los alcaldes que hasta la reforma eran elegidos por los gobernadores (a su vez designados por el presidente), y que en esta ocasión fue declarado constitucional por la Corte<sup>738</sup>. También Virgilio Barco propuso reformar la Constitución, esta vez pasando por encima del Congreso y convocando un plebiscito que sometiera a consideración del pueblo la reforma del artículo que se refería a los procedimientos de reforma de la Constitución y que haría posible la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El plebiscito, sin embargo, no pudo concretarse ante la oposición del líder del partido Conservador, Misael Pastrana<sup>739</sup>.

Sería entonces a partir de las fuerzas desencadenadas por el movimiento estudiantil que un nuevo intento de reforma empieza a vislumbrarse como posible<sup>740</sup>. El proceso que conduce a la expedición de la Carta de 1991 puso en evidencia que, en ocasiones, los bloqueos que ejercen

---

<sup>737</sup> Este decreto fue expedido por el Gobierno con base en el artículo 76 literal c (artículo transitorio) del acto legislativo 01 de 1968, que lo facultaba para “tomar las medidas administrativas necesarias al establecimiento de los servicios de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y para dictar, mientras la ley no lo haga, las normas relativas a su funcionamiento y las procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo”. El decreto al que hace referencia la Corte (decreto 1265 de 1970) fue expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 4 de 1969.

<sup>738</sup> Acto legislativo 1 de 1986.

<sup>739</sup> Medina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, op. cit., pp. 49 y 50.

<sup>740</sup> Un excelente análisis del proceso Constituyente de 1991 puede consultarse en Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., capítulo 3, pp. 99-159. Para un estudio detallado del comportamiento de cada constituyente así como de las fuerzas políticas en su conjunto puede consultarse: Cepeda Espinosa, Manuel José. “¿Cómo se hizo la Constitución? Mitos y realidades”. En *La constituyente por dentro: mitos y realidades*, ed. Manuel José Cepeda, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993, pp. vii-liv. A partir de un análisis de la totalidad de las votaciones, tanto nominales como secretas del Primer y Segundo Debate de la Asamblea, el autor estudia las alianzas que se sellaron entre las distintas fuerzas, la cohesión y lealtad política de sus miembros, los temas que minaron su disciplina interna, su posición frente a los temas cruciales de la Constitución y la medida en que apoyaron cada parte del texto resultante, entre otros aspectos.

las instituciones a los procesos de renovación y cambio de dinámicas institucionales estancadas, pueden ser destrabadas desde la sociedad civil. En efecto, fue un movimiento estudiantil, con gran apoyo y difusión por parte de los medios de comunicación, quién propuso que la ciudadanía se pronunciara en las elecciones del 11 de marzo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente<sup>741</sup>. En esta fecha se elegirían los alcaldes y los miembros de cinco corporaciones públicas: Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales (JAL). Los estudiantes proponían la inclusión de una “séptima papeleta” (propuesta que le daría el nombre a su movimiento) en la que los ciudadanos votarían a favor o en contra de convocar a una Asamblea Constituyente.

La consulta no fue legalmente aceptada pero el voto favorable de cerca de dos millones de ciudadanos llevó a que en 1990, el presidente Virgilio Barco se uniera a esta iniciativa para permitir que esta inquietud se expresara oficialmente en las siguientes elecciones presidenciales<sup>742</sup>. Haciendo uso de las facultades extraordinarias que le otorgaba el estado de sitio vigente desde 1984, el presidente expidió el decreto 927 que motivó afirmando “que el mandato popular debe ser reconocido” y “el Gobierno debe facilitar que el pueblo se pronuncie en las elecciones del 27 de mayo de 1990”<sup>743</sup>. Para tal fin, facultó a la Registraduría Nacional del Estado Civil a “contabilizar los votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular” y estableció el texto de la pregunta que debía incluirse en la Tarjeta Electoral.

La Corte Suprema de Justicia, que sistemáticamente había bloqueado los intentos de reforma de la Carta, en este caso decidió no oponerse a lo que llamó “el clamor popular” que, según afirma,

---

<sup>741</sup> Además del apoyo y publicidad que el movimiento recibió de los medios –periódicos nacionales como El Espectador y El Tiempo– también fue bastante significativo el apoyo que recibió de algunos expresidentes (Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen, Julio Cesar Turbay y Misael Pastrana), así como de algunos candidatos presidenciales. Sin el apoyo de estas élites, advierte Dugas, el movimiento hubiera permanecido en la oscuridad, condenado al fracaso. Ver: Dugas, John. “The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory”. *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, pp. 817 y 818.

<sup>742</sup> Un estudio detallado sobre las condiciones políticas que favorecen el nacimiento del movimiento estudiantil, las fortalezas y debilidades de cada una de las corrientes en que se fracciona –“Todavía Podemos Salvar a Colombia” y “Movimiento por la Constituyente”– las discusiones internas que determinan su actuación, el papel que desempeñan en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y las causas que llevan a su desintegración, puede consultarse en: Dugas, John. “The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement...”, pp. 807-837.

<sup>743</sup> Decreto 927 de 1990 (mayo 3). La pregunta rezaba así: “Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la constitución política de Colombia ? SI NO”.

“es un hecho público y notorio”<sup>744</sup>. La declaratoria de constitucionalidad se sustentó en que el decreto tenía una clara conexidad con aquel que había declarado el estado de sitio en 1984 y “el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público”. Asimismo, la Corte se opuso a los impugnantes que afirmaron que el decreto encerraba un plebiscito o un referendo y, por el contrario, consideró que está dentro de las facultades del presidente “permitir registrar la expresión de la voluntad popular, acerca de la posibilidad de integración de una Asamblea Constitucional”. Así, en franca oposición a la que había sido su interpretación de la Constitución y que en su momento dio lugar a la inexequibilidad de las reformas de 1977 y 1979, la Corte ya no sostiene que el poder de reforma constitucional sea una facultad exclusiva e indelegable del Congreso. Por el contrario, impele al presidente a escuchar al constituyente primario que exigía un cambio institucional, cambio que no había podido realizarse a través de los órganos del Estado.

El 27 de mayo, 6.047.576 de colombianos asistieron a las urnas y el 86.6% de los mismos (5.236.863) votó a favor de la Asamblea Constituyente. Pese a esta victoria electoral y con una existencia de poco más de un año, el movimiento estudiantil empieza rápidamente su declive sin conseguir influir de manera relevante en el contenido de la nueva Constitución<sup>745</sup>. En efecto, el presidente electo, Cesar Gaviria, le prestó poca atención al movimiento y prefirió negociar lo atinente a la Asamblea con los partidos políticos y movimientos más grandes. En este sentido, advierte Dugas, la Constitución de 1991 fue el resultado de un proceso similar al que precedió al plebiscito de 1957, esto es, una serie de acuerdos previos entre los líderes de los dos partidos tradicionales, con exclusión de otras fuerzas políticas y basados en “conversaciones entre caballeros”<sup>746</sup>. El primero de los acuerdos al que se refiere el autor es el “Acuerdo de la Casa de Nariño”, firmado en 1989 por el presidente liberal Virgilio Barco y el ex presidente conservador Misael Pastrana Borrero (jefes de sus respectivas colectividades) con el objeto de impulsar una reforma constitucional por vía extraordinaria. No obstante, este acuerdo sería suspendido unas semanas después por el Consejo de Estado quien consideró que este acto administrativo era inconstitucional. El segundo, el “Acuerdo Político del 2 de agosto”, surge a raíz del éxito conseguido por el movimiento estudiantil y se proponía definir la convocatoria, integración, organización y temario de la Asamblea Nacional Constituyente por la que habían votado

---

<sup>744</sup> Sentencia 59 de 1990 (mayo 24).

<sup>745</sup> Dugas, John. “The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement...”, op. cit., 811.

<sup>746</sup> Dugas, John. “La Constitución Política de 1991. ¿Un pacto político viable?”. En *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1993, p. 37.

5.236.863 ciudadanos<sup>747</sup>. Si bien, continúa Dugas, la negociación de éste último incluyó por primera vez la participación de una fuerza política distinta de los partidos Liberal y Conservador<sup>748</sup> –el partido AD M19– también excluyó a la Unión Patriótica y a otros movimientos de la sociedad civil como el de los estudiantes que había inspirado su convocatoria.

Respecto a la composición política de esta Asamblea, tal vez el rasgo más característico sea que ninguno de los partidos tradicionales consiguió hacerse con la mayoría absoluta<sup>749</sup>. De un total de 74 curules, el partido Liberal obtuvo 25 representantes y el Conservador pasó a ocupar el cuarto puesto con apenas 5<sup>750</sup>. Ésta será la primera vez, desde el nacimiento de los partidos tradicionales a mediados del siglo XIX, en la que uno de ellos no consigue la mayoría absoluta y el otro es desplazado por un partido político nuevo<sup>751</sup>. En efecto, el segundo puesto fue ocupado, con 19 curules, por la AD M-19 que resultó de la desmovilización del grupo guerrillero M-19 unos meses atrás. Pero no sólo una fuerza naciente logra desplazar a los conservadores sino que además, un ala disidente suya, el Movimiento de Salvación Nacional (en adelante, MSN) liderado por Álvaro Gómez, nuevamente se impone a su lista con 11 curules<sup>752</sup>.

---

<sup>747</sup> Este acuerdo fue incluido en el decreto 1926 de 1990 (agosto 24).

<sup>748</sup> El Movimiento Salvación Nacional (MSN) que también participó en las negociaciones, no puede entenderse como una fuerza política diferente a las tradicionales, pues es resultado de una disidencia del partido conservador liderada por Álvaro Gómez Hurtado para presentarse a las elecciones presidenciales de 1990.

<sup>749</sup> Archer, Ronald. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", op. cit., p. 164. Un estudio detallado de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, las fuerzas políticas que se enfrentaron en las elecciones, los resultados electorales y los partidos que consiguieron representación en la Asamblea, puede consultarse en: Dugas, John, Rubén Sánchez David y Elizabeth Ungar, "La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general". En *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990: antesala del cambio*, comp., Rubén Sánchez David, Universidad de los Andes, CEREC, Bogotá, 1991, pp. 187-215.

<sup>750</sup> Para estas elecciones el partido Conservador se dividió y presentó cuatro listas bajo distintas etiquetas. Los cinco escaños que consiguió el oficialismo lo dejaron en una situación de desventaja respecto a los once que obtuvo su rival dentro del partido, el MSN. Como fuerza minoritaria, el oficialismo es excluido de la presidencia de la corporación –conformada por los líderes de los tres partidos más votados– y por primera vez en la historia queda relegado dentro de la Asamblea, Ver: Duque Daza, Javier. "Partidos divididos, dirigencia fragmentada...", op. cit., pp. 192 y 193.

<sup>751</sup> Si bien en las elecciones presidenciales de mayo de 1990 el partido Liberal tampoco obtuvo la mayoría absoluta de los votos y los conservadores fueron relegados al cuarto lugar, fue una disidencia del partido Conservador, el MSN, el que entonces ocupó el segundo puesto. Puede entenderse así que estas elecciones continuaron disputándose entre los dos partidos tradicionales.

<sup>752</sup> Las catorce curules restantes fueron repartidas en el siguiente orden: otra disidencia de los conservadores "Conservadores independientes" (4 curules), Unión Cristiana (2 curules), Unión Patriótica (2 curules) e indígenas (2 curules). Además, el gobierno otorgó 4 curules a los grupos en proceso de desmovilización, dos para el Ejército Popular de Liberación (EPL), uno para el Partido Revolucionario de los Trabajadores y uno para el Quintín Lame (éstos dos últimos tuvieron voz en la Asamblea pero no voto).

La apertura política y la participación de sectores que habían permanecido marginados de la toma de decisiones, es un elemento inédito en la historia constitucional y política del país. Aparte de las curules que obtuvo la AD M-19, la Asamblea contó con una importante participación de otras fuerzas políticas como la Unión Patriótica, así como de minorías étnicas y religiosas y de movimientos guerrilleros en proceso de desmovilización<sup>753</sup>. El hecho de que ninguna fuerza consiguiera la mayoría, señala Dugas, tuvo enormes implicaciones sobre el funcionamiento de la Asamblea pues, “ningún grupo por sí sólo fue capaz de imponer la agenda, controlar el debate o determinar los resultados de la Asamblea”. Lejos de degenerar en un caos –continúa el autor– este pluralismo político llevó a que las negociaciones entre los partidos se caracterizaran por “(a) el consenso global entre la gran mayoría de los grupos políticos en la Asamblea; o (b) las coaliciones transitorias entre grupos, ya sean políticas o programáticas, en cuanto a temas en los cuales no se podía alcanzar el consenso”<sup>754</sup>.

Para hacerse una idea sobre el grado de este consenso vale la pena tener en cuenta el análisis que hace Cepeda de la totalidad de las votaciones, dice el autor: “[d]e los 13 títulos de la Constitución, diez (10) lograron consenso, mientras que los otros tres (3) no lo alcanzaron. Esto significa que, de todos los pilares fundamentales de la nueva Carta, el 77% es producto de la conciliación final de los intereses que representaban los distintos partidos y movimientos políticos en la Asamblea”<sup>755</sup>. Respecto a las alianzas, advierte, se formaron en más de la tercera parte de las votaciones. En 21 de las 82 votaciones nominales, el autor observa la conformación de dos bloques: uno, integrado por el partido Liberal y la AD M-19 y, otro, por el MSN y el partido Conservador con el apoyo en muchos casos de los conservadores independientes. Hubo además alianzas esporádicas entre partidos que no dieron lugar a la formación de bloques. Si

---

<sup>753</sup> Sobre el papel de las minorías advierte Cepeda: “[l]a marginación en la votación es una constante que extrañamente se reflejó de manera marcada en las minorías. Estas desaprovecharon una oportunidad singular en la historia de influir, así como el poder de sus votos agregados [...] A esto hay que adicionar las ocasiones en las cuales los integrantes de una minoría, a pesar de participar en la toma de decisiones, no actuaron coordinadamente. De esta manera, su influencia en la Asamblea, aunque fue decisiva en muchas ocasiones, sufrió una enorme mengua”. Cepeda Espinosa, Manuel José. “¿Cómo se hizo la Constitución? Mitos y realidades”, op. cit., p. xxxi.

<sup>754</sup> Dugas, John. “El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente”. En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes- Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1993, pp. 46 y 47. En un sentido similar, advierte Valencia Villa: “[...] en el caso de la carta del 91, estamos en presencia de una obra colectiva como ninguna otra en la historia política nacional, cuyo sincretismo obedece no sólo al pragmatismo de la hora, sino también al clima de transacción y compromiso prevaleciente en una asamblea de minorías”. Ver: Valencia Villa, Hernando. “Los derechos humanos en la Constitución del 91”. En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1993, p. 210.

<sup>755</sup> Cepeda Espinosa, Manuel José. “¿Cómo se hizo la Constitución?”, op. cit., p. xiv.

bien ningún bloque pudo imponerse de manera sistemática sobre el otro, dice Cepeda, el primero ganó 13 veces mientras el segundo 8, de un total de 82 votaciones<sup>756</sup>.

Pero más que a un consenso, autores como Rodrigo Uprimny se refieren al “espíritu transaccional” que guía el proceso de formación de la Constitución y que implica la superposición de puntos de vista diversos. La “heterogeneidad ideológica” que resulta de este proceso tiene la ventaja de que por primera vez se trata de un “pacto social” y no de la imposición de un partido político. No obstante, tiene el problema de dar lugar a numerosas contradicciones normativas, así como a lo que el autor denomina una “constitución inacabada”. De hecho, cuando no fue posible llegar a un acuerdo ni tampoco incluir puntos de vista diversos por la contradicción que de ello resultaría, el constituyente optó por delegar al legislador la regulación de estos temas polémicos y por tanto, de dirimir importantes debates que por su trascendencia era a él a quien correspondía resolver<sup>757</sup>. Los consensos logrados así durante este proceso constituyente, señala Dávila, “se caracterizaron por compromisos de corto plazo, fluidos, fáciles de intercambiar y sustituir, relativamente frágiles. Capaces, por tanto, de procesar la variedad y multiplicidad de intereses en juego, pero sin darles una solución definitiva, sino apenas un lugar en el entramado complejo de nuevas reglas cuyo perfil último se jugaría en el proceso político posterior”<sup>758</sup>. A ésta necesidad de darle un desarrollo posterior se suma el hecho de que algunas de las fuerzas políticas que participaron de este cambio quedaron debilitadas en los años siguientes y no pudieron dar continuidad a sus principios. Las ideas de izquierda fueron tal vez las más debilitadas y esto puede explicarse en la prohibición de que los miembros de la Asamblea Constituyente pudieran presentarse a las elecciones del nuevo Congreso. Sin la vocería de estos líderes en el Congreso, “la pugna” por los “cuasi-proyectos” trazados en la Constitución quedaron a merced del bipartidismo que rápidamente recuperará el espacio perdido.

Otro elemento particular en la composición de esta Asamblea fue la abstención electoral que ascendió al 73.9% del censo electoral. Esta cifra, altísima incluso para los bajos niveles de participación que se registraron desde la aprobación del Frente Nacional, encontró explicación para algunos, en el hecho de que muchos legisladores decidieron no lanzarse a estas elecciones y por tanto no activaron sus redes clientelares<sup>759</sup>. Para Ana María Bejarano, la alta abstención

---

<sup>756</sup> *Ibid.*, pp. ix, xiv y xv.

<sup>757</sup> Uprimny, Rodrigo. “¿De la constitución inacabada a la Constitución de excepción? El debate sobre la ley estatutaria de los estados de excepción”. *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, No 31 y 32, 1999, p. 28.

<sup>758</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit. p. 130 y 131.

<sup>759</sup> Hartlyn, Jonathan y John Dugas. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”.

electoral fue uno de los costos que tuvo que pagarse por haber realizado todo el proceso “no solo a espaldas sino *contra* la clase política tradicional”<sup>760</sup>. Asimismo, señala, este “sesgo antipolítico” explica las dificultades que ha tenido la implementación y reglamentación de la Constitución pues, los Congresos que se eligieron para los períodos siguientes estuvieron dominados por los mismos políticos que en 1991 se quiso desplazar<sup>761</sup>. Y si bien la abstención tuvo un efecto importante sobre el exitoso desempeño que tuvieron las fuerzas políticas diferentes a las tradicionales, también se convirtió en el argumento de los inconformes que apelaron a la “falta de legitimidad” de la Asamblea<sup>762</sup>.

Ahora bien, como pudo verse en el capítulo anterior, la exclusión de terceras fuerzas políticas de la contienda electoral durante el Frente Nacional y terminado éste, la continuación de prácticas informales que les impedía consolidarse como alternativas reales a los partidos tradicionales, había sido identificada de forma recurrente como una de las causas que explicaba la crisis por la que atravesaba el sistema político en la década de los ochenta<sup>763</sup>. En este sentido, en los debates que anteceden la convocatoria a la Asamblea Constituyente, así como en su desarrollo, estuvo presente la urgencia de eliminar las barreras que había creado el sistema para permitir a todas las fuerzas políticas participar en la contienda electoral. El constituyente de 1991 –y después de éste, el legislador– tuvo entonces como una de sus principales preocupaciones la de “estimular el tránsito de un sistema bipartidista hacia un sistema multipartidista, mediante la incorporación de múltiples corrientes (políticas, étnicas, religiosas u otras) al sistema político-electoral”<sup>764</sup>. De esta forma, las prácticas consociacionales que instituyó el Frente Nacional y que pese a su terminación, no habían conseguido eliminarse, por fin son erradicadas<sup>765</sup>.

---

*En Democracy in Developing Countries: Latin America*, eds. Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan José Linz y Seymour Martin Lipset, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999, p. 281.

<sup>760</sup> Sobre este punto señala Ana María Bejarano “[c]omo acto simbólico que pretendía borrar de un trazo las viejas prácticas y conformar un poder Legislativo totalmente nuevo, la Asamblea Nacional Constituyente decidió cerrar el Congreso, revocar el mandato de los congresistas elegidos en 1990 y convocar a nuevas elecciones para fines de 1991”. Bejarano, Ana María. “La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional”. En *Hacia el rediseño del Estado*, comps. Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía, Tercer Mundo Editores/Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999, p. 214.

<sup>761</sup> *Ibid.*, pp. 202-204.

<sup>762</sup> Dugas, John, Rubén Sánchez David y Elizabeth Ungar. “La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general, op. cit., pp. 207 y 208.

<sup>763</sup> Bejarano, Ana María and Eduardo Pizarro. “From <Restricted> to <Besieged>: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”, op. cit., p. 245.

<sup>764</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?”, op. cit., p. 85. Aparte del gobierno y los partidos que obtuvieron representación en la Asamblea, Dugas llama la atención sobre la influencia que sobre ésta ejercieron tanto actores dentro del mismo Estado, como la Corte Suprema, el Congreso o el Consejo de Estado, como grupos dentro de la sociedad civil –la Iglesia Católica, gremios, sindicatos, grupos étnicos, medios de comunicación etc.– e incluso, grupos que habían minado la estabilidad del



Asimismo, corregir los excesos del presidencialismo para restablecer el equilibrio entre las tres ramas del poder público, fue uno de los principales objetivos que justificó la creación de un nuevo pacto político<sup>766</sup>. A partir de entonces, buena parte de las facultades que se había arrogado el presidente se restituyen a la rama legislativa o son sujetas a su control<sup>767</sup>. Los estados de excepción por ejemplo, fueron limitados tanto en los supuestos que darían lugar a su declaratoria como en los términos en que podía recurrirse a ellos. También para la delegación de facultades extraordinarias se diseñaron múltiples controles referidos a las materias objeto de delegación y a los plazos para su ejercicio. Respecto a la iniciativa legislativa exclusiva, se restauró al Congreso la facultad de presentar proyectos de ley atinentes a la actividad financiera, bursátil y aseguradora, al manejo de los recursos captados del público y en materia de gastos, aranceles, aduana y régimen prestacional. De otro lado, a la rama judicial le fueron restituidas las

---

Estado y puesto en jaque a las instituciones, como el narcotráfico y la Coordinadora guerrillera. Si bien algunos de ellos contaron con aliados “naturales” dentro del Congreso, también consiguieron influir en sus funciones a través de exposiciones directas durante las sesiones de la Asamblea o de herramientas convencionales como el lobbyng. Pero también lograron influir a través de comunicados a la opinión pública e incluso ejerciendo la violencia sobre periodistas (secuestros, amenazas de muerte, sobornos etc.) Dugas, John. “El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente”, op. cit., pp. 55 y 56.

<sup>765</sup> Hartlyn, Jonathan y John Dugas. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”, op. cit., pp. 281 y 282. Incluso dentro de la Asamblea estas prácticas consociacionales quedaron excluidas pues, como bien advierte Cepeda “[d]e las 82 votaciones nominales, los liberales y el Partido Conservador se aliaron sólo una vez. El cuadro de alianzas, antes visto, muestra que este número es relativamente muy bajo. Además, si se agregan al análisis el MSN y los conservadores independientes, aparece que en cinco oportunidades el Partido Liberal y el bloque conservador de la Asamblea (Movimiento de Salvación Nacional, Partido Social Conservador y, en algunos casos, los conservadores independientes), se aliaron con el fin de derrotar al M-19. Para colocar esta cifra en perspectiva, es importante anotar que el M-19 fue derrotado, en total, en 15 de 82 votaciones nominales”. Cepeda Espinosa, Manuel José, “¿Cómo se hizo la Constitución?”, op. cit., p. xviii.

<sup>766</sup> Cepeda por ejemplo, se opone a esta afirmación basándose en las votaciones de la Asamblea. En efecto, advierte el autor: “[l]a Rama Ejecutiva fue el único título que obtuvo consenso fuerte, al contar con más de 53 votos a favor, en promedio. Las normas que alcanzaron mayor respaldo son las relacionadas con la figura del Presidente de la República y sus atribuciones como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, junto con las que se refieren a sus funciones con respecto al Congreso y a la Rama jurisdiccional. Esto significa que ha sido precipitada la afirmación según la cual la intención de los constituyentes fue debilitar al Presidente, puesto que se le reconoció como máximo director de la Fuerza Pública, de las relaciones internacionales, del orden público, de la economía, y como el garante de los derechos y libertades de todos los colombianos”, Cepeda Espinosa, Manuel José, “¿Cómo se hizo la Constitución? Mitos y realidades”, op. cit. p. xlv. Pero si bien la figura del presidente sigue ocupando un papel central, no pueden negarse los numerosos controles que le impuso la Constitución de 1991 y que desarrollamos en el texto.

<sup>767</sup> Un interesante análisis histórico de la forma en que ha sido implantados la separación de los poderes públicos y el sistema de frenos y contrapesos en la Constitución colombiana, puede consultarse en el artículo de Barreto, Antonio. “El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX”. *Vniversitas* No. 122, 2011, pp. 213-260. Resulta de especial interés la reconstrucción que hace el autor de la transformación que experimentan las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, así como los órganos de control, desde la Constitución de 1886, hasta la expedición de la Carta de 1991.

competencias que habían sido trasladadas a los militares y que habían permitido el juzgamiento de civiles por la jurisdicción castrense.

El poder nominador del presidente, que ya había sido recortado con la elección popular de alcaldes en 1986, se limitó aún más sustrayendo como cargos de su libre nombramiento y remoción a los gobernadores y al Procurador General de la Nación. Respecto a este último, le corresponde al Senado su elección de terna presentada por el presidente. Asimismo, se estableció la segunda vuelta para la elección del presidente, se prohibió su reelección y el vicepresidente pasó a ser elegido por voto popular. Otras medidas importantes fueron la creación de órganos como la Fiscalía General de la Nación (llamada a ejercer las funciones de instrucción y acusación en materia penal), la Corte Constitucional (a la que se traslada la jurisdicción constitucional que había ejercido la Corte Suprema de Justicia) y el Consejo Superior de la Judicatura (que cumpliría una doble función administrativa y disciplinaria de la rama judicial).

Este reequilibrio de poderes va acompañado de tres elementos de gran importancia que le otorgan sentido y unidad a esta nueva Constitución. Primero, se definió el Estado ya no sólo como un Estado de Derecho sino como un Estado Social de Derecho “con lo cual se mantuvo el carácter mixto del modelo de desarrollo y la presencia significativa, aunque modificada, del Estado en la actividad económica”<sup>768</sup>. Segundo, se consagró un amplio catálogo de derechos dotado de mecanismos eficientes para garantizar su protección, como la tutela, las acciones de grupo, las acciones populares y de cumplimiento y, por último, se profundizó en la instauración de una democracia participativa a través de mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa de origen ciudadano, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, el plebiscito y el referéndum. Así las cosas, el reequilibrio de poderes, la apertura del sistema político y la reforma electoral, pero sobre todo el reconocimiento y protección de una amplia carta de derechos fundamentales<sup>769</sup>, hacen que este proceso constituyente produzca un viraje de la

---

<sup>768</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*. op. cit., p. 142.

<sup>769</sup> Sobre este punto advierte Valencia Villa “[e]l énfasis que la ley fundamental hace en el garantismo corresponde a una tradición minoritaria y hasta cierto punto herética en el constitucionalismo colombiano. En efecto, la mayoría de las quince constituciones nacionales de nuestro siglo XIX y de las sesenta y siete enmiendas constitucionales de nuestro siglo XX, se caracteriza por un tratamiento autoritario de las libertades públicas de los nacionales y habitantes del territorio. Tan solo los códigos federalistas de 1853, 1858 y 1863, y las reformas de 1910 y 1936, reconocen amplios derechos a los asociados o incorporan nuevas garantías que fortalecen a la sociedad civil frente al Estado”. Ver: Valencia Villa, Hernando. “Los derechos humanos en la Constitución del 91”, op. cit., p. 213.

democracia “limitada y excluyente” instaurada a partir del Frente Nacional, hacia “una democracia más abierta y competitiva”<sup>770</sup>.

El 4 de julio de 1991, la Asamblea cesa en sus funciones y el presidente Cesar Gaviria levanta el estado de sitio que había regido de forma ininterrumpida desde 1984. En sus considerandos el presidente advierte: “[q]ue las transformaciones democráticas y el fortalecimiento de las instituciones han creado un nuevo orden político propicio para que todos los colombianos convivan en paz”. Asimismo, señala, “[q]ue el proceso de reforma constitucional facilitó la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas y ha sentado las bases para que las demás organizaciones rebeldes participen civilizadamente en el desarrollo de la nueva democracia”<sup>771</sup>. Recibida con gran ilusión como un pacto de paz, la Constitución de 1991 marca el comienzo de una etapa sin precedentes en la historia política colombiana en la que fuerzas políticas distintas a los partidos Liberal y Conservador participan del cambio de rumbo que experimenta el régimen <sup>772</sup>. La preocupación compartida de moderar los excesos del presidencialismo desembocó en una clara limitación de las facultades del ejecutivo para intervenir en el proceso de creación de la ley. La apertura del sistema político, por su parte, prometía reducir los poderes partidistas del ejecutivo.

Ahora bien, este proceso de reforma constitucional, advierte Gargarella, se inserta dentro de una tendencia compartida por los países latinoamericanos <sup>773</sup>. En efecto, se expiden nuevas constituciones en Nicaragua (1987), Brasil (1988), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Además, países como Costa Rica, Chile, México y Venezuela adelantaron importantes reformas constitucionales<sup>774</sup>. El “drama político-social fundamental” que estas reformas pretenden resolver, señalan Gargarella y Courtis,

---

<sup>770</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, p. XXXII.

<sup>771</sup> Decreto 1686 de 1991 (4 de julio).

<sup>772</sup> Un balance de las virtudes así como de los problemas en el diseño institucional de la Constitución de 1991 puede consultarse en: Bejarano, Ana María. “La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional”. En: *Hacia el rediseño del Estado*, comps. Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía, Tercer Mundo Editores/Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999, pp. 197-224.

<sup>773</sup> Gargarella, Roberto. “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. Cesar Rodríguez Garavito, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, p. 87.

<sup>774</sup> Sobre este punto advierte Negretto, “de 1978 a 2008 se han sancionado 15 nuevas constituciones en América Latina. Excepto Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países de la región crearon al menos una nueva constitución durante ese período. El caso extremo es Ecuador, que al año 2008 cuenta ya tres distintas constituciones. Por otra parte, un total de 17 constituciones, tanto posteriores como anteriores a 1978, han sufrido reformas, a un promedio de 8 por constitución”. Ver: Negretto, Gabriel. “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, op. cit., p. 39.

es el hiperpresidencialismo, entendido como la principal causa de la inestabilidad política que amenazaba a las democracias de la región<sup>775</sup>. No obstante, continúan, en la mayoría de casos, estas constituciones se apartaron de este objetivo o lo incumplieron. La introducción por ejemplo, de cláusulas que abren espacios de participación popular como una medida para transferir poder a la sociedad y moderar el hiperpresidencialismo, quedó amenazada por el fortalecimiento paralelo que se hizo del presidencialismo. En efecto, “en principio, el ideal de la democracia participativa requiere descentralizar y desconcentrar el poder, y no a la inversa. Hacer ambas cosas al mismo tiempo (fortalecer al Presidente y abrir espacios para una mayor participación) suele resultar entonces una operación contradictoria, que conlleva el grave riesgo de que uno de los dos ideales u objetivos termine resultando opacado o directamente suprimido”<sup>776</sup>.

Estos procesos de reforma, señala Uprimny en la misma línea, comparten rasgos comunes que permiten hablar de un constitucionalismo latinoamericano que puede diferenciarse de otros constitucionalismos del mundo contemporáneo e incluso, de ordenamientos anteriores de la misma región. Si bien las fórmulas que adopta este constitucionalismo pueden ser discutibles y en ocasiones inconsistentes, es cierto que suponen un esfuerzo de experimentación constitucional nada desdeñable<sup>777</sup>. De un lado, comparten rasgos “en la definición de los principios ideológicos del Estado y en la regulación de los derechos y deberes ciudadanos”<sup>778</sup>. Muchas de estas constituciones, afirma el autor, definen sus naciones como pluriétnicas y pluriculturales, se declaran laicas o reconocen la igualdad entre las distintas confesiones religiosas, amparan a grupos que tradicionalmente habían sido discriminados como los indígenas y las comunidades negras, amplían el catálogo de derechos constitucionalmente reconocido, otorgan un trato privilegiado a los tratados en materia de derechos humanos, incluyen cláusulas de igualdad y no discriminación, amplían los mecanismos de protección de los derechos y crean o refuerzan formas de justicia constitucional<sup>779</sup>. De otro, comparten rasgos comunes respecto a

---

<sup>775</sup> Gargarella, Roberto y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, op. cit., p. 10. Un estudio muy completo de las reformas constitucionales en los países latinoamericanos en los años comprendidos entre 1978 y 2008, de sus paradojas y contradicciones puede consultarse en Negretto Gabriel. “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, op. cit., pp. 38-54.

<sup>776</sup> Gargarella, Roberto y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, op. cit., p. 29.

<sup>777</sup> Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. Cesar Rodríguez Garavito, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, pp. 126 y 130. También Gargarella llama la atención sobre la similitud de las medidas que han adoptado las recientes reformas constitucionales de la región para enfrentar problemas comunes en temas como la justicia, el sistema de frenos y contrapesos, los derechos sociales, la participación política y el ideal de “la representación plena”. Ver: “Recientes reformas constitucionales en América Latina”, op. cit., pp. 971-990.

<sup>778</sup> Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina”, op. cit., p. 111.

<sup>779</sup> *Ibid.*, pp. 111-117.

la parte orgánica de la Constitución pues, la mayoría de ellas se propuso fortalecer la democracia y ampliar los espacios de participación ciudadana, crear alguna forma de organización electoral autónoma y especializada que garantizara la transparencia de los procesos electorales, fortalecer la autonomía territorial y por tanto, los procesos de descentralización, reforzar instancias estatales de control, robustecer el sistema judicial, moderar el presidencialismo reduciendo las facultades del ejecutivo<sup>780</sup> y aumentando los controles del legislativo y su capacidad de decisión<sup>781</sup>. No obstante, el autor advierte también profundas diferencias entre estas reformas. Mientras en unos países las nuevas constituciones fueron el resultado de caídas militares, en otras estuvieron encaminadas a reforzar regímenes democráticos existentes que tenían problemas de legitimidad o estuvieron vinculadas al derrumbe del sistema de partidos y al ascenso de nuevas fuerzas políticas<sup>782</sup>. Unas planteaban así una ruptura con el pasado y otras corregían o ajustaban los problemas institucionales. También se diferencian, señala el autor, en la intensidad y orientación de los cambios introducidos, así como en la forma en que han desarrollado el nuevo texto constitucional.

Para Gargarella, sin embargo, el sistema institucional latinoamericano continúa distinguiéndose por sus rasgos elitistas y por el escaso impacto que han conseguido las fuerzas progresistas sobre los procesos constituyentes. En efecto, señala el autor, “[l]a mayoría de nuestras Constituciones fundacionales –las que sentaron las bases de las actuales instituciones– fueron producto de un pacto entre elites liberales y conservadoras que organizaron una estructura de poder contramayoritaria, claramente opuesta a la intervención masiva de la ciudadanía en política”<sup>783</sup>. Estas élites actuaron con la convicción de que estaban llamadas a poner freno a los excesos que suponía la incapacidad e irracionalidad de la mayoría. Por su parte, las fuerzas de

---

<sup>780</sup> Sobre este punto advierte Gabriel Negretto “si bien es cierto que las constituciones que surgen de la mano de la “tercera ola” en la región, comparten el intento de combatir la excesiva concentración de poderes en cabeza del ejecutivo –ya fuera reduciendo los poderes de nombramiento del presidente, aumentando los controles del congreso sobre el gabinete o fortaleciendo la independencia judicial– al mismo tiempo, la mayoría de ellas conservaron amplios poderes legislativos al presidente o incluso, los han incrementado”. Ver: “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, op. cit., pp. 46-51.

<sup>781</sup> Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina”, op. cit., pp. 117-121. Respecto a la reducción de los poderes del ejecutivo, advierte Gargarella, si bien fue una iniciativa compartida por casi todas las reformas de la región, las de Ecuador y Perú (1993), se orientaron más bien a reforzar las facultades del presidente. Ver: Gargarella, Roberto. “Recientes reformas constitucionales en América Latina...”, op.cit., p. 976.

<sup>782</sup> Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina”, op.cit., pp. 109 y 110.

<sup>783</sup> Gargarella, Roberto. “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, op. cit., p. 88. Para profundizar en la idea de una alianza entre liberales y conservadores a mediados del siglo XIX que habría dado lugar a lo que el autor denomina el “constitucionalismo de fusión” puede consultarse: Gargarella, Roberto. *La sala de maquinas de la Constitución*, op. cit., pp. 59-89.

izquierda, desempeñaron un flojo papel que el autor explica en las medidas represivas que se tomaron en su contra, “las disposiciones culturales persecutorias contra el ideario de izquierda”, y los acuerdos políticos que han excluido su participación de la contienda electoral. También puede explicarse en factores internos como su negativa a participar en las reformas institucionales por considerarlas parte de la “superestructura” y por tanto, inútiles<sup>784</sup>. Las fuerzas progresistas entonces, afirma Gargarella, han sido incapaces de presentar un programa de reformas consistente que sea capaz de hacer frente a los pactos de las élites y se han limitado a defender la inclusión de nuevos derechos sociales, económicos y culturales. De hecho, sus propuestas en las Convenciones Constituyentes de las últimas décadas se han centrado en la ampliación de la parte dogmática de la Constitución y han dejado de lado las reformas a la parte orgánica, esto es, las reformas institucionales relacionadas con la organización del poder que permiten hacer efectivos los derechos incorporados y “robustecer la capacidad de intervención y el control ciudadano en la política”, reformas que una vez fueron auspiciadas por los radicales sociales del siglo XVIII en Europa y del siglo XIX en América<sup>785</sup>.

## **2. Configuración del presidencialismo**

### **2.1. Las facultades del ejecutivo**

En este período, las facultades del ejecutivo de intervenir en el proceso de creación de ley sufren una importante reducción. En efecto, la Constitución de 1991 consiguió recortar estas facultades. De un lado, especificó aun más los supuestos en que el ejecutivo puede declarar un estado de excepción y estableció fuertes controles a las facultades que adquiere durante su vigencia, y de otro, creó límites respecto a las materias y los términos en los cuales el Congreso puede revestir de facultades extraordinarias al presidente para legislar. Además, redujo la mayoría que se exige al Congreso para rechazar las objeciones presidenciales, debilitando uno de los poderes *reactivos* del presidente. Sin amplias facultades para ejercer la función legislativa a sus anchas, el ejecutivo debe recurrir al Congreso para conseguir la aprobación de su programa de gobierno y queda expuesto a la amenaza de que si no logra hacerse con fuertes poderes partidistas, puede quedar bloqueado por él.

Esta reducción de las facultades legislativas ha llevado a autores como Duque Daza a retomar la idea de Archer y Shugart sobre un presidencialismo “potencialmente dominante” para referirse a

---

<sup>784</sup> Gargarella, Roberto. “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, p. 94.

<sup>785</sup> *Ibid.*, pp. 99 y 100.

la modalidad de presidencialismo que se configura en este período, en donde, más que un poder real, el presidente tendría un poder potencial que raramente consigue imponerse sobre el Congreso<sup>786</sup>. Para Duque Daza, el poder presidencial en el régimen colombiano no es tan fuerte como hasta ahora se ha sostenido pues, si bien se le otorgan amplias facultades legislativas, éstas quedan debilitadas tanto por los contrapesos que el mismo sistema le impone a su ejercicio como por los débiles poderes partidarios con que cuenta el presidente para conseguir el respaldo del Congreso<sup>787</sup>. El autor propone así una nueva medición y ponderación de los indicadores que hasta ahora se han utilizado para determinar los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos, que permitiría desplazar el caso colombiano de la categoría de presidencialismo “muy fuerte” a la de presidencialismo “moderado”<sup>788</sup>. Pero más allá de este nuevo criterio de medición que propone el autor, nos interesa su concepto de *presidencialismo de transacción*. Esta modalidad de presidencialismo supone la configuración de un ejecutivo que no tiene la facultad de imponerse sobre el Congreso sino que, por el contrario, es un “reo” suyo. En este sentido, la consecución de cada uno de los apoyos que necesita para impulsar su programa de gobierno le exige negociar permanentemente con él, “entrar en un juego de intercambios con base en incentivos selectivos con recursos estatales: la burocracia, la carrera diplomática, los contratos, la influencia para favorecer a los círculos de allegados y de apoyos políticos de los congresistas resultan fundamentales para gobernar. Esta <governabilidad de trueque> resulta ser definitiva para los presidentes y es rentable para los partidos y los congresistas”<sup>789</sup>.

Pero, si bien es cierto que durante este período el Congreso, en determinados momentos, se opone con éxito a algunas iniciativas legislativas de origen gubernamental y consigue bloquear la agenda del gobierno, también lo es que aun a costa del desgaste que suponen las negociaciones individuales con los congresistas, los presidentes de este período han logrado sortear profundas crisis porque consiguen el apoyo de un Congreso “fragmentado” e “indisciplinado”. La supuesta debilidad que Duque Daza le atribuye entonces al presidente y que

---

<sup>786</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 159.

<sup>787</sup> Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014”. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 17, No. 1, 2014, pp. 82, 116 y 117.

<sup>788</sup> En su propuesta el autor advierte sobre la necesidad de utilizar una medida que incluya los indicadores ponderados que propone el PNUD, a excepción de la convocatoria a plebiscito, y dos indicadores adicionales que sugiere García Montero: convocatoria a sesiones extraordinarias y mensaje de urgencia. Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014”, op. cit., p. 90.

<sup>789</sup> *Ibid.*, p. 117.

tendría origen en la erosión de sus poderes partidarios –evidencia que no niego– es compensada precisamente con la dinámica “transaccional” que el mismo autor identifica como el elemento que modera la fuerza excesiva del presidente. En este sentido, como se verá en el desarrollo de este capítulo, el poder negativo del Congreso, incluso después de una reforma institucional tan minuciosa como la implementada por la Constitución de 1991, no consigue en la práctica ser suficiente para oponerse con éxito a la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo y moderar su poder porque éste ha encontrado en la dinámica “transaccional” la estrategia para reconstruir sus poderes partidistas.

### *La “moción de censura”*

Con el objeto de imponer límites al presidencialismo y restablecer el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución de 1991 le otorga al Congreso la facultad de citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de Departamentos Administrativos para que concurran a sus sesiones. Pero tal vez la herramienta más importante de control político que el constituyente le otorga al Congreso es la moción de censura, figura propia de los sistemas parlamentarios que le permite llamar al gobierno a rendir cuentas y expulsar a uno de sus ministros por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo (artículo 135 No. 9). En el 2007, ésta se extendió a los superintendentes y directores de Departamentos Administrativos y además, los motivos para invocarla se ampliaron a la desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso (Acto Legislativo 1 de 2007). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que una vez uno de estos funcionarios es expulsado a través de este mecanismo, el nombramiento de su reemplazo sigue siendo una facultad del presidente. El presidente sigue nombrando entonces, sin la aprobación del Congreso, a los miembros de su gabinete. Es por esto que autores como Bernal Pulido han visto en la moción de censura un mecanismo de “difícil aplicación” y de poca utilidad para revertir una política del ejecutivo, “[l]a moción de censura – señala– no se dirige nunca contra el presidente sino contra alguno de sus ministros, no implica la responsabilidad solidaria del gobierno, sino la responsabilidad individual del ministro censurado, y por lo tanto, la consecuencia más grave que puede implicar es la mera sustitución del ministro afectado, mas no el cambio de la política pública que este ministro abandera”<sup>790</sup>. Este déficit de control político, continúa Bernal Pulido, ha intentado suplirse con un activismo de la jurisdicción constitucional. Las Cortes Constitucionales han intentado extender su competencia para ejercer

---

<sup>790</sup> Bernal Pulido, Carlos. “La democracia como principio constitucional en América Latina”. *Cuestiones constitucionales*, 2007, No. 17, p. 35.



un control sobre los excesos del poder presidencial, actuación que, como advierte el autor, supone a su vez restricciones al principio democrático<sup>791</sup>.

Ahora bien, desde su implantación en 1991, ninguna iniciativa de moción de censura ha sido aprobada por el Congreso. En este segundo período se registran 11 intentos fallidos: tres durante el gobierno de Cesar Gaviria, cuatro en el de Ernesto Samper y cuatro en el gobierno de Andrés Pastrana. Duque Daza explica su fracaso en la confluencia de dos elementos. En primer lugar, el grado de dificultad que supone cumplir con los requisitos que exige la Constitución para su aprobación (la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara). En segundo lugar, y más importante que la flexibilización de estos requisitos –como quedaría probado después de la reforma del 2007–, las mayorías que respaldan en el Congreso a cada uno de los presidentes de este período y por consiguiente a sus ministros, impiden que esta se apruebe<sup>792</sup>. En efecto, advierte el autor, tanto Cesar Gaviria como Ernesto Samper tuvieron un Congreso de mayoría liberal que a pesar de sus profundas divisiones tanto a nivel nacional como departamental, respaldaron a sus ministros en cada una de las mociones de censura propuestas. En el caso de Andrés Pastrana, si bien su partido no fue mayoritario en el Congreso, su gobierno se basó en la conformación de coaliciones mayoritarias que consiguieron contener los intentos de expulsar a sus ministros. A esto debe sumarse que cada vez que una moción de censura estuvo a punto de prosperar, los ministros cuestionados renunciaron antes de su aprobación. Esto quiere decir, como afirma el autor, que a pesar de que no se hayan aprobado las mociones de censura en el Congreso, este mecanismo puede ser exitoso en la medida en que, en ocasiones, ante una posible votación en contra, ha servido para presionar la renuncia del ministro cuestionado<sup>793</sup>.

Pero, aparte de la renuncia o no del ministro, la moción de censura es útil en la medida en que incentiva la cooperación entre ambas ramas<sup>794</sup> y exige al gobierno asumir responsabilidades. Este control entonces, señalan Alcántara, Mercedes García y Sánchez, “es algo más que un factor preventivo y que un elemento simbólico de garantía y legitimación democrática”<sup>795</sup>. Su

---

<sup>791</sup> *Ibíd.*, p. 36.

<sup>792</sup> Duque Daza, Javier, “La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos”, *Colombia Internacional*, Vol. 83, pp. 70 y 71.

<sup>793</sup> Aunque no hacen parte de este período, este ha sido el caso, advierte Duque Daza, de Néstor Humberto Martínez (Ministro del Interior en el gobierno de Andrés Pastrana); Fernando Londoño (Ministro del Interior y de Justicia durante el primer período de Álvaro Uribe) y Germán Cardona (Ministro de Transporte en el gobierno de Juan Manuel Santos) quienes presentaron sus renunciaciones en el año 2000, 2003 y 2012 respectivamente, a raíz de mociones de censura presentadas en su contra. *Ibíd.*, pp. 53-55.

<sup>794</sup> Colomer, Josep y Gabriel Negretto. “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *op. cit.*, p. 81.

<sup>795</sup> Alcántara Sáez, Manuel. Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. *Funciones, procedimientos y escenarios*, *op. cit.* p. 136.

efectividad, señala Duque Daza, reside en la capacidad que tenga de influir sobre la opinión pública con miras a conseguir un cambio en el programa de gobierno o en el gabinete, o incluso, a desgastar al gobierno para sustituir al partido político que ostenta el poder en las próximas elecciones. Así las cosas, “estimula los debates, da espacio a la oposición, permite que la prensa y la opinión pública conozcan en mayor profundidad algunos problemas de las políticas públicas y de las acciones de los gobiernos, entre otros<sup>796</sup>.”

### **2.1.1. Facultad de expedir decretos con fuerza de ley**

En este período se observa una gran reducción de la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo respecto al período anterior. En efecto, si entre 1970 y 1990 el ejecutivo sobrepasa la función legislativa ejercida por el Congreso en un 8.9%, en este segundo período, es el Congreso, quien con la expedición de 827 leyes, consigue casi doblar la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo que asciende a 465 decretos (ver tabla 3). Esta reducción de la actividad legislativa del ejecutivo responde, por un lado, a una disminución de las leyes que lo revisten de facultades extraordinarias para legislar. Como se verá, la Constitución de 1991 creó una serie de restricciones al Congreso que se refieren tanto a los términos como a las materias objeto de delegación y que según queda reflejado en los datos, supuso una efectiva disminución de la transferencia de la función legislativa. De hecho, de las 827 leyes aprobadas por el Congreso, 37 revisten al presidente de facultades extraordinarias para legislar y a partir de ellas, el ejecutivo expide 317 decretos. Si se compara estos decretos con los expedidos en el período anterior, se tiene que en este período se expide casi una tercera parte de los decretos expedidos en aquel. Incluso si se quita un período presidencial para que la comparación se corresponda en años, los decretos legislativos de este período seguirían siendo menos de la mitad de los expedidos en el anterior. Por otro lado, la reducción de la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo obedece a una disminución de los decretos que éste expide en el marco de un estado de excepción. Nuevamente, estos disminuyen casi a la mitad respecto al período anterior –en el primer período 302 decretos y en el segundo, 136– cifra que también puede atribuirse a las limitaciones que crea la Constitución de 1991 sobre las motivos y tiempos en que se puede recurrir a su declaración. Conviene advertir, sin embargo, que la mayor parte de los decretos que expide el ejecutivo continúa respondiendo a una delegación expresa que hace el Congreso de su función legislativa. Si a partir de ésta, el ejecutivo expide 317 decretos, con las facultades que le otorgan

---

<sup>796</sup> Duque Daza, Javier. “La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos”, op. cit., p. 71.

los estados de excepción, expide tan solo 136. De esta forma, contraria a la idea generalizada, no se está frente a un Congreso que observa impotente la usurpación de sus funciones sino, nuevamente, de un Congreso que desempeña un papel activo en la transferencia de las mismas y en el desequilibrio que de ella puede resultar.

Tabla 3. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva

		Período 2: 1990-2002																			
		Cesar Gaviria					Ernesto Samper					Andrés Pastrana									
Rama legislativa		1990	1991	1992	1993	1994	total	1994	1995	1996	1997	1998	total	1998	1999	2000	2001	2002	total	TOTAL	
<b>Total leyes sancionadas</b>		28	23	33	75	55	214	18	75	94	75	55	317	15	60	85	97	39	296	827	
Que otorgan facultades extraordinarias		7	4	1	7	2	21	1	5	2	1	2	11	2	0	2	1	0	5	37	
Que aprueban tratados y otros actos internacionales		5	3	16	10	9	43	10	25	27	18	27	107	3	24	31	22	10	90	240	
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación		2	0	2	1	0	5	1	2	2	2	1	8	2	4	4	4	0	14	27	
De Homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos		2	1	1	13	16	33	2	12	15	13	5	47	2	7	8	9	6	32	112	
No clasificadas en otras categorías		12	15	13	41	28	109	4	29	47	40	20	140	6	24	38	59	23	150	399	
Reformas a la Constitución		0	0	0	3	0	3	0	2	1	1	0	4	0	1	2	2	0	5	12	
<b>Rama ejecutiva</b>		1990	1991	1992	1993	1994	total	1994	1995	1996	1997	1998	total	1998	1999	2000	2001	2002	total	TOTAL	
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>		31	146	32	37	47	293	4	25	11	43	4	87	9	52	25	0	5	91	471	
Decretos leyes o extraordinarios		9	132	6	12	36	195	4	11	3	27	4	49	3	40	25	0	5	73	317	
Decretos legislativos *		0	1	5	2	3	11	0	2	2	1	0	5	1	1	0	0	0	2	18	
Decretos legislativos **		22	13	21	23	8	87	0	12	6	15	0	33	5	11	0	0	0	16	136	

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Si se pasa a un análisis cualitativo de la actividad ejercida por ambas ramas, también se encuentra que ésta ha sido más pareja que en el período anterior. En efecto, entre 1974 y 1990, sobre aquellos asuntos que podrían catalogarse como de "mayor importancia"<sup>797</sup>, el Congreso aprobó 445 leyes, mientras que el ejecutivo, sobre los mismos asuntos, había expedido 984 decretos, es decir, el ejecutivo había ejercido en más del doble la función legislativa que corresponde al Congreso. Entre 1990 y 2002, en cambio, el Congreso expide 399 leyes sobre estas materias y el ejecutivo, 317 decretos. A pesar de que el Congreso sobrepasa por poco la

<sup>797</sup> En el capítulo anterior clasificamos las leyes utilizando los criterios con los que *Avance Jurídico* las agrupa, esto es, en leyes que: 1) otorgan facultades extraordinarias al presidente; 2) aprueban tratados, convenios u otros actos internacionales; 3) aprueban o modifican el Presupuesto Anual General de la Nación; 4) rinden homenajes, honores u ordenan la creación o conservación de monumentos y 5) no encajan en ninguna de las categorías anteriores. En la última categoría quedan incluidas las leyes que se refieren a la reforma de los códigos civil, penal, de procedimiento penal, laboral, comercial y contencioso administrativo; la regulación de asuntos fiscales, financieros y bancarios; la creación o transformación de superintendencias; el reconocimiento y regulación del ejercicio de las profesiones; la aprobación de autorizaciones al gobierno; la concesión de amnistías, en fin, todos aquellos asuntos que por su trascendencia en una democracia, deben ser ampliamente debatidos y decididos por el Congreso. Para el segundo y tercer período además, sumamos en la categoría (5) dos nuevos tipos de ley creados por la Constitución de 1991: las leyes orgánicas y las estatutarias. Si bien parece inadecuado dar a las leyes orgánicas y estatutarias el mismo lugar que corresponde a las ordinarias, su reunión en una sola categoría obedece a la necesidad de identificar en qué medida el Congreso ejerce las funciones que le son propias, independientemente del rango que ocupa cada ley en el ordenamiento jurídico.

actividad del ejecutivo, esto evidencia una gran reducción de la función legislativa ejercida por éste si se la contrasta con la del período anterior. Asimismo, en este período aumenta el porcentaje de “leyes importantes” que aprueba el Congreso respecto al número total de leyes que expide pues, si en el período anterior correspondían a un 38,42%, en éste aumentan a un 48,24%.

Ahora bien, de los tres presidentes que componen este período, Cesar Gaviria es quien expide un mayor número de decretos con fuerza de ley. Con un total de 293 decretos, triplica incluso los expedidos por Ernesto Samper (87) y Andrés Pastrana (86). Esta desproporción en el número de decretos puede explicarse en el hecho de que Cesar Gaviria ejerce el primer año de su mandato bajo la vigencia del estado de sitio que había declarado Belisario Betancur en 1984 y que le permite legislar a sus anchas. Además, bajo su mandato se expide la Constitución de 1991 y empiezan a operar las nuevas reglas de juego. Gaviria es entonces el presidente al que más le cuesta adaptarse a las nuevas condiciones y serán notorios sus esfuerzos por continuar la dinámica de recurrir a los estados de excepción como herramienta para gobernar. A partir de la declaración de seis estados de excepción, Gaviria consigue expedir 87 decretos legislativos. Por su parte, Ernesto Samper, que recurre a ellos en tres ocasiones, uno de los cuales es declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, expide 33 decretos legislativos. El último presidente, Andrés Pastrana, es el único de este período y de la totalidad del período de estudio, que no recurre a un estado de conmoción interior y sólo declara dos emergencias económicas bajo las cuales expide 16 decretos.

Respecto a las leyes que revisten al presidente de facultades extraordinarias para legislar, es a Cesar Gaviria a quien más delegó el Congreso su función legislativa –en total en 21 ocasiones– y el que más uso haría de ella pues, en total expide 195 decretos extraordinarios. Ernesto Samper, en cambio, recibe esta facultad en la mitad de los casos, 11 veces, y a partir de ellas, expide una cuarta parte que Cesar Gaviria, esto es, 49 decretos. Finalmente, Andrés Pastrana, es el presidente en quien menos delega el Congreso su función legislativa, hecho que puede explicarse en que su partido no consigue la mayoría de curules en el Congreso y al ser más débiles sus poderes partidistas, tiene menos margen para conformar mayorías que le permitan obtener esta delegación. No obstante, a partir de las 5 leyes que lo revistieron de facultades extraordinarias expidió la suma, nada despreciable, de 73 decretos.

En cuanto a la actuación de la Corte Constitucional, llamada a ejercer un control de los decretos tanto que declaran el estado de excepción como de aquellos que se dictan para impedir la

extensión de sus efectos, no se pudo hacer un recuento de la totalidad de sus pronunciamientos porque sus sentencias aumentan de forma exponencial respecto al período anterior (oscilan entre las quinientas y las mil anuales). No obstante, sí se pudo determinar un giro importante en su jurisprudencia que condiciona el uso que puede hacer el ejecutivo de esta figura<sup>798</sup>. En efecto, acogiendo la que había sido su tesis minoritaria en el período anterior, la Corte empieza a ejercer un control material sobre los decretos que declaran un estado de excepción. A este control, García y Uprimny atribuyen la reducción de los abusos en que incurre el ejecutivo en el uso de esta figura. El descenso de los períodos de excepcionalidad, afirman los autores, de un 80% en los años ochenta a menos de un 20% a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, no se explica en una reducción en los indicadores de violencia pues, antes que disminuir, ésta se ha agravado. La moderación del ejecutivo para recurrir a esta figura responde entonces a los controles que ha ejercido la Corte. Tanto es así, que como advierten Ariza y Barreto “[l]a Corte Constitucional ha declarado en diez años más inexecutableidades de decretos declarativos que la Corte Suprema de Justicia en toda su historia”<sup>799</sup>. Pero, si bien éstos han sido eficaces, señalan, no debe dejarse de lado los costos y riesgos que puede tener una excesiva intervención judicial sobre la consolidación de una democracia<sup>800</sup>.

Este control, sin embargo, no ha sido uniforme y, como se verá, experimenta una serie de cambios que permite a Ariza y Barreto distinguir tres momentos en los años que corresponden a este segundo período. El primero, se caracteriza por un “control laxo” en el que la Corte empieza a medir sus fuerzas afirmando su competencia para llevar a cabo un control material sin que efectivamente llegue a ejercerlo. En esta primera fase la Corte continúa siendo permisiva con el presidente declarando la constitucionalidad de sus decretos sin evaluar los motivos que invoca como justificante de la declaración de un estado de excepción. El segundo, se caracteriza por el paso de un control material meramente “retórico” al ejercicio de un contrapeso efectivo a la discrecionalidad del presidente. La Corte declara entonces la inexecutableidad de algunos de estos decretos cuando los motivos que invoca el presidente no justifican un tratamiento excepcional.

---

<sup>798</sup> Una interesante comparación entre el control judicial de los decretos ejercido por la Corte Suprema (entre 1984 y 1990) y el ejercido por la Corte Constitucional (entre 1991 y 1996), puede consultarse en: García Villegas, Mauricio. “Constitucionalismo perverso...”, op. cit., pp. 368-370.

<sup>799</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad...”, op. cit., p. 158.

<sup>800</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny, “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., p. 23. Entre 1958 y 2002 los autores identifican tres fases, “[u]na primera fase, de <emergencia moderada> (1958-1970), en la que uno de cada tres días había de estado de sitio; una segunda fase, de <emergencia total> (1970-1991), en la que ocho de cada diez días transcurrían en estado de sitio, y, finalmente, una tercera fase, de <normalización relativa>, a partir de 1991, en la que por el contrario cuatro de cada cinco días eran de normalidad constitucional”.

En la tercera, los autores observan un retroceso –se refieren al momento en que la Corte declara constitucional el segundo intento de Samper de declarar un estado de conmoción interior– que pone nuevamente de manifiesto la debilidad de la Corte para llevar a cabo un control material<sup>801</sup>. No obstante, como bien advierten los mismos autores, este tipo de decisión estuvo condicionada por un contexto en el que el ejecutivo amenazaba con recortar las facultades de la Corte y ésta se afanaba por mantener una posición fuerte frente a la opinión pública. De este segundo período vale la pena rescatar entonces que, “[d]e la macabra seguridad y predecibilidad que caracterizó la relación entre la declaratoria y su control bajo la vigencia de la Constitución de 1886, se ha pasado a un panorama fluctuante, donde la decisión acerca del estado de excepción ya no es una potestad exclusiva del Presidente de la República, sino una decisión compartida con el Tribunal Constitucional”<sup>802</sup>.

#### **2.1.1.1. Decretos expedidos en virtud de un estado de excepción**

La utilización abusiva que hizo el ejecutivo de los estados de sitio durante la vigencia de la Constitución de 1886 fue una de las preocupaciones centrales del constituyente de 1991. El estado de sitio, pudo verse en el capítulo anterior, se había convertido en una herramienta indispensable para gobernar. Pedro Medellín lo califica como un “mecanismo de compensación, para uso discrecional del presidente” que este utilizó “con el fin de superar las limitaciones a la gestión gubernamental impuestas tanto por el desgaste de las instituciones políticas, como por el agravamiento de las condiciones de gobernabilidad”<sup>803</sup>. De hecho, entre 1970 y 1991, “Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido”<sup>804</sup>. Las continuas denuncias, no sólo de la ciudadanía sino también de distintas organizaciones internacionales, alertaron al país sobre la violación reiterada de que eran objeto los derechos humanos al amparo de los estados de sitio. La complicidad que mostró la Corte Suprema en el estudio de la constitucionalidad de los actos del ejecutivo y la pasividad del Congreso para oponerse a los exabruptos que resultaron del ejercicio de las facultades extraordinarias, dejaron en evidencia la debilidad de las instituciones colombianas para impedir que el sistema se consolidara como una modalidad de hiperpresidencialismo, a pesar de estar contemplados los instrumentos legales que hubieran permitido revertir esta tendencia. La

---

<sup>801</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad...”, op. cit., pp. 158 y 159.

<sup>802</sup> *Ibíd.*, p. 170.

<sup>803</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 316.

<sup>804</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., p. 7.

ausencia de control no sólo tuvo graves repercusiones sobre la protección de los derechos y libertades ciudadanas, también dio lugar a una desfiguración del principio de separación de poderes en la que una parte importante de la función legislativa fue absorbida por el ejecutivo y la competencia de los jueces para juzgar un número creciente de delitos fue trasladada a la jurisdicción castrense.

Ahora bien, la Carta de 1991 conservó los estados de excepción que previó la Constitución de 1886 pero especificó aun más los casos en que podía declararse y estableció claros controles a las facultades extraordinarias que adquiere el ejecutivo. El estado de sitio, por ejemplo, se diferenció en dos supuestos de acuerdo a la proveniencia de la perturbación del orden público. Se creó así el estado de conmoción interior para dar respuesta a una perturbación del orden público interno y el estado de guerra exterior, para hacer frente a conflictos armados de carácter internacional. El estado de “emergencia”, por su parte, se conservó para aquellos casos en que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los supuestos anteriores y que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Uno de los grandes aciertos del constituyente de 1991 fue extender a la conmoción interior el carácter temporal que la reforma de 1968 le había asignado al estado de emergencia. Los largos períodos que el país conoció bajo la vigencia de un estado de sitio no podrán repetirse bajo la nueva Constitución. En adelante, el estado de conmoción interior puede declararse por un máximo de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales. Este intento por establecer límites, sin embargo, se queda a medias con la facultad adicional que se le otorga al presidente de prorrogar las medidas excepcionales una vez restablecida la normalidad, por noventa días más, lo cual supone, como advierte Vanegas, “mantener el régimen de excepcionalidad no declarado”<sup>805</sup>.

Pese a la creación de nuevos límites, las facultades extraordinarias que adquiere el ejecutivo durante la vigencia de los estados de excepción son bastante amplias y de alguna manera, indeterminadas. En efecto, lo que en principio parece un límite muy preciso, “*el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para*”, a continuación se abre en supuestos que permiten la adopción de casi cualquier medida, “*repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad*” en caso de guerra o en estado de conmoción interior, y, en caso de emergencia “*conjurar las causas de la perturbación/ crisis e impedir la extensión de sus efectos*” (artículos 212, 213 y 215,

---

<sup>805</sup> Vanegas Gil, Pedro Pablo. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después”. *Revista Derecho del Estado*, No. 27, 2011, p. 271.

respectivamente). Esta indeterminación, sin embargo, señala Vanegas, se compensa con una serie de límites y principios que trazó el constituyente para reducir la discrecionalidad del gobierno en el ejercicio de sus facultades.

Dentro de estos límites vale la pena mencionar la prohibición expresa de que los civiles sean investigados y juzgados por la justicia militar. Esta medida había sido una de las más usadas por los gobiernos durante la Constitución de 1886 y a ella se atribuyen un sinnúmero de abusos y excesos que se justificaron en la necesidad de restablecer el orden público<sup>806</sup>. Asimismo, en adelante, los estados de excepción no pueden suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales ni tampoco interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado. Además, las facultades que adquiere el presidente son las estrictamente necesarias para conjurar la situación de anormalidad de forma que, los decretos que expida únicamente pueden referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que haya dado lugar a su declaratoria y, las medidas adoptadas deben guardar, en todo caso, la proporcionalidad respecto a la gravedad de los hechos. Al igual que en la Constitución anterior, el Presidente, los ministros y el resto de funcionarios, son responsables por cualquier abuso que cometan en el ejercicio de las facultades que les otorga la Constitución y continúa la prohibición de desmejorar, durante el estado de emergencia económica y social, los derechos sociales de los trabajadores.

Partiendo de la base de que la declaratoria del estado de excepción es tanto un acto político como jurídico, el constituyente previó el ejercicio de un control político por parte del Congreso, así como uno de carácter jurídico en cabeza de la Corte Constitucional<sup>807</sup>. El primero de estos controles, advierte la Corte, “es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamiento de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario”<sup>808</sup>. El Congreso deberá pronunciarse entonces sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el presidente para dar respuesta a la crisis invocada. Para ello, durante los tres supuestos de excepcionalidad “el Congreso se reunirá con la plenitud de sus

---

<sup>806</sup> Dice Uprimny “ese fue uno de los recursos más usuales y perjudiciales utilizados por los gobiernos durante el estado de sitio, desde 1965 hasta el 5 de marzo de 1987 -fecha en que fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia- esta asignación de competencia jurisdiccional extraordinaria a los militares para juzgar a civiles”. Ver: Uprimny, Rodrigo. “¿De la constitución inacabada a la Constitución de excepción?”, op. cit., pp. 29 y 30.

<sup>807</sup> Para un estudio detallado de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el ejercicio de su control de constitucionalidad a los estados de excepción puede consultarse: García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., p. 13 y ss.

<sup>808</sup> Sentencia C-802 de 2002, Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.



atribuciones constitucionales y legales” y el gobierno tendrá que informarle motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos, tratándose de un estado de guerra; o le pasará de forma inmediata un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración, en caso de conmoción interior o emergencia económica. De igual forma, el ejecutivo requiere una autorización del Senado para que proceda la declaratoria de guerra (a menos que a juicio del presidente sea necesario repeler la agresión) y para prorrogar por segunda vez un estado de conmoción interior.

Si bien este control es de gran importancia, por sí sólo, afirma Ramelli, “resulta limitado e insuficiente, pues el mismo no recae directamente sobre el contenido del acto de declaratoria y no garantiza la vigencia del régimen constitucional”<sup>809</sup>. La defensa de la primacía de la Constitución, continúa el autor, exige un control judicial que excluya del ordenamiento jurídico los actos que contraríen la Constitución. Este control, ha señalado la misma Corte, “de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos”<sup>810</sup>. De hecho, el control automático de constitucionalidad que se le asignó a la Corte Constitucional ha supuesto, en este segundo período, una verdadera función de contrapeso al poder del ejecutivo pues, si entre 1984 y 1991 apenas un 9% de los decretos de estado de sitio fueron declarados inconstitucionales, entre 1992 y 1996 esta cifra asciende a un 34% de los decretos de conmoción interior<sup>811</sup>.

De otro lado, al Congreso se le otorgó competencia para reformar o derogar los decretos expedidos por el presidente y se le encargó la expedición de una ley estatutaria que regularía tales facultades y establecería los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales<sup>812</sup>. Esta ley, que no sería expedida hasta 1994, fue el resultado de la tensión entre dos posturas que se enfrentaron en el Congreso. De un lado, afirma Uprimny, el gobierno sostuvo que la ley estatutaria era la oportunidad de ampliar las facultades excepcionales que la Constitución le había otorgado al ejecutivo y del otro, partidos

---

<sup>809</sup> Ramelli Arteaga, Alejandro. “Control de constitucionalidad y conmoción interior”. En: *Revista Derecho del Estado*, No. 15, 2003, p. 66.

<sup>810</sup> Sentencia C-802 de 2002. Magistrado ponente: Jaime Córdova Triviño

<sup>811</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., p. 13.

<sup>812</sup> Vanegas Gil, Pedro Pablo. “La Constitución colombiana y los estados de excepción”, op. cit., p. 273.

como la AD M-19 y la UP advirtieron que su función se circunscribía a regular dichas facultades, a “robustecer” sus controles y limitar su alcance<sup>813</sup>.

Pese a los rasgos autoritarios que caracterizaron al proyecto presentado por el gobierno, debe resaltarse que la ley consiguió limitar la discrecionalidad del presidente mediante la creación de controles adicionales a sus facultades<sup>814</sup>. Entre ellos vale la pena destacar: la consagración del *principio de subsidiariedad* de los estados de excepción que sólo permite hacer uso de esta figura cuando no sea posible conjurar la crisis a través de los medios ordinarios; la obligación de justificar expresamente los motivos en que el ejecutivo basa las limitaciones a los derechos constitucionales, en caso de que las imponga; la creación de un procedimiento especial para sancionar a los funcionarios administrativos que obstaculicen el cumplimiento de las medidas de excepción o se extralimiten en su ejercicio y la intervención del Ministerio Público en el control de los decretos legislativos que establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>815</sup>. No obstante, advierte Uprimny, si bien es cierto que lograron suprimirse algunos de sus rasgos más autoritarios, la ley sigue manteniendo los pilares con los cuales funcionó el estado de sitio durante la Constitución de 1886. En efecto, continúa el autor, las autoridades administrativas pueden eludir los controles judiciales para allanar, interceptar comunicaciones o detener personas; los militares continúan pudiendo ejercer funciones investigativas; los derechos de circulación, reunión e información son susceptibles de ser restringidos de manera amplia y el gobierno sigue estando facultado para legislar en materia penal. Esta ley, concluye, no se puede tener como un desarrollo de la Constitución de 1991, por el contrario, “constituye una verdadera contrarreforma a algunos de los aspectos más positivos que los colombianos habían ganado en la Constituyente, a saber, la limitación a los poderes de excepción”<sup>816</sup>.

#### **2.1.1.1.1. El gobierno de Cesar Gaviria: inmune a las reglas de juego de una nueva Carta**

Cesar Gaviria se posesiona en su cargo bajo la vigencia del estado de sitio que había sido declarado por Belisario Betancur en 1984<sup>817</sup> y, al igual que sus predecesores, hace uso de las

---

<sup>813</sup> La primera postura queda de manifiesto en los proyectos que presentó el gobierno al Senado para reglamentar los estados de excepción (primero el proyecto 10/92 y después, ante su falta de trámite, el proyecto 91/92). La segunda postura, fue acogida por la AD M-19 (proyecto 100/92), la UP (128/92) y un amplio sector de la sociedad civil entre los que destacaron numerosos organismos no gubernamentales y movimientos sindicales. Ver: Uprimny, Rodrigo, “¿De la constitución inacabada a la Constitución de excepción?”, pp. 31-33.

<sup>814</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>815</sup> *Ibíd.*, p. 35 y 36.

<sup>816</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>817</sup> Decreto 1038 de 1984 (mayo 1).

facultades extraordinarias hasta el 4 de julio de 1991, día en que se suscribe la Constitución de 1991. Dentro de los decretos que expide bajo la vigencia de la Constitución de 1886, vale la pena mencionar aquel que creó la *justicia sin rostro*, que según advierte el mismo decreto tenía por objeto dictar “el estatuto para la defensa de la justicia”<sup>818</sup>. Este decreto se expide en un contexto en el que, con la actuación de los carteles del narcotráfico, la violencia se había recrudecido y tanto los jueces como todos aquellos que intervenían en las investigaciones que se adelantaban contra estos grupos, eran víctimas de continuos atentados y amenazas. No obstante, con este instrumento el país se enfrentaría a las mismas vulneraciones de derechos humanos a que dieron lugar la implementación del “Estatuto de seguridad” y del “Estatuto para la defensa de la democracia”, expedidos por Julio Cesar Turbay y Belisario Betancur. El gobierno entonces, en la búsqueda de “mecanismos jurídicos que permitieran dar seguridad a los jueces de la República”, estableció los jueces, fiscales y testigos sin rostro, procedimiento que implica que al procesado se le oculta la identidad de quien lo investiga, lo acusa, lo juzga o declara contra él<sup>819</sup>. Esta nueva justicia supuso la violación de los derechos al juez natural, a defenderse, a aportar y controvertir pruebas, a un proceso público etc., en suma, es difícil reunir en un solo instrumento, una legislación que consiga la violación de las garantías procesales y del debido proceso a que este estatuto daba lugar. Modificado por el decreto 99 de 1991, fue adoptado como legislación permanente, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, mediante el decreto 2271 de 1991 (artículos 4 y 5). En efecto, para cubrir el vacío de poder legislativo durante el segundo semestre de 1991, advierte García Villegas, la Asamblea creó una Comisión Especial Legislativa que tenía la facultad de excluir los decretos expedidos en ejercicio de las facultades del estado de sitio que considerara inconstitucionales. Todos los que no improbara podrían ser convertidos en legislación permanente por el gobierno mediante decreto (artículo transitorio 8 de la Constitución). De esta manera, continúa el autor, “en el segundo semestre de 1991 tuvo lugar

---

<sup>818</sup> Decreto 2790 de 1990 (noviembre 20).

<sup>819</sup> Respecto a los jueces y fiscales, señala el decreto, “[l]as providencias serán firmadas pero se notificarán o comunicarán en copia en donde no aparezcan las firmas” (parágrafo artículo 5). Respecto a los testigos señala “[c]uando las circunstancias lo aconsejen para seguridad de los testigos, se autorizará que estos coloquen su huella digital en la declaración en lugar de su firma [...] igual podrá hacerse con los peritazgos o con cualquiera otra prueba en relación con la cual sea conveniente guardar la identidad de las personas que hayan participado en ella. En estos casos se omitirá la referencia a estas personas en el texto del acta del testimonio o peritazgo” (artículo 22). Peor aún, disponía, “[a] fin de garantizar su seguridad, cuando el Juez considere conveniente mantener la reserva de su identidad o la de los intervinientes en el proceso, dispondrá que la práctica de pruebas, incluidas la recepción de indagatoria o de versión, contrainterrogatorios, solicitud de aclaración de dictámenes o cualquier petición similar, se formulen por escrito, o se utilice cualquier medio o mecanismo adecuado para tal efecto” (artículo 50).

una intensa jornada de <blanqueo>, en la cual se convirtieron en legislación permanente 45 de los 237 decretos legislativos expedidos entre 1984 y 1991”<sup>820</sup>.

Ahora bien, no se había cumplido un año de expedirse la Constitución de 1991 y el presidente ya empezaba a hacer uso de los estados de excepción. Como primera medida, Cesar Gaviria recurre al estado de emergencia social para hacer frente a la perturbación del “clima laboral en el sector oficial” causado por la “falta de alza oportuna de salarios”<sup>821</sup>. Este estado de emergencia, que estuvo llamado a regir por un solo día, fue seguido dos meses después por otro también de emergencia social y además económica, que se justificaba en una escasez de energía eléctrica en todo el territorio nacional ocasionado por un fuerte verano<sup>822</sup>. De las declaraciones de emergencias sociales y económicas, este gobierno pasó rápidamente a decretar el estado de conmoción interior. El primero de ellos fue decretado tres meses después, argumentando la necesidad de hacer frente a la situación alertada por el Fiscal General sobre una eventual excarcelación masiva de procesados por delitos de conocimiento de la antigua jurisdicción de orden público y que, de acuerdo con la nueva legislación, habían presentado una solicitud de libertad provisional. Temiendo entonces “situaciones de impunidad que atentan de manera inminente contra la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado” se declaró el estado de conmoción por un período de 7 días<sup>823</sup>. Al séptimo día, el presidente levanta el estado de excepción pero extiende la vigencia de las medidas adoptadas para “conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” por noventa días más<sup>824</sup>.

Con gran desilusión se observa que pese a los esfuerzos del constituyente del 91 por suprimir el uso recurrente de esta figura, este gobierno continúa con la misma dinámica que caracterizó a los presidentes que precedieron a la expedición de la nueva Carta Política. En efecto, solo transcurren cuatro meses antes de que Cesar Gaviria declare por segunda vez el estado de conmoción interior, y por cuarta vez un estado de excepción, advirtiendo una perturbación agravada del orden público en razón de “las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada”<sup>825</sup>. El asesinato de 26 policías por parte de la guerrilla en el departamento del Putumayo el 8 de noviembre de 1992, había sido el detonante de esta declaración. En un principio, este estado de excepción fue decretado por un período de

---

<sup>820</sup> García Villegas, Mauricio. “Constitucionalismo perverso”, op. cit., pp. 334 y 335.

<sup>821</sup> Decreto 333 de 1992 (febrero 24).

<sup>822</sup> Decreto 680 de 1992 (abril 23).

<sup>823</sup> Decreto 1155 de 1992 (julio 10).

<sup>824</sup> Decreto 1195 de 1992 (julio 16). Extiende las medidas adoptadas en el decreto 1156 de 1992.

<sup>825</sup> Decreto 1793 de 1992 (noviembre 8).

noventa días, sin embargo, el presidente recurrió al término máximo permitido por la Constitución y prorrogó su vigencia en dos oportunidades, alcanzando a regir así durante un lapso de 270 días<sup>826</sup>. Llama la atención el uso que hizo el gobierno de sus facultades extraordinarias al amparo de este estado de excepción. En efecto, le otorgó a las Fuerzas Militares funciones de policía judicial<sup>827</sup> a pesar de que la Constitución expresamente había señalado que “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la Justicia Penal Militar” y modificó sustantivamente el procedimiento penal<sup>828</sup>.

La Corte Constitucional, llamada a ejercer el control automático de los decretos que declaran los estados de excepción, da un giro respecto a lo que había sido la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, como pudo verse en el capítulo anterior, la Corte se negó a ejercer un control material sobre estos decretos defendiendo, o bien la imposibilidad de ejercer cualquier forma de control sobre este tipo de decretos o bien, la circunscripción de su competencia a un control estrictamente formal. Respecto a la primera postura, la Corte entendió que el decreto que declara el estado de excepción es un acto político y no jurídico. Tratándose de una mera “enunciación de circunstancias sociales y una evaluación de las mismas por el Presidente” y no de una norma que pueda ser contrastada con la Constitución, la Corte sostuvo que este decreto escapaba a su control<sup>829</sup>. En cuanto a la segunda, afirmó que la revisión del decreto que declara el estado de excepción “no puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declararlo, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional”<sup>830</sup>.

La nueva Corte, sin embargo, se decanta por la tesis contraria y a pesar de que la Constitución de 1991 no le otorga expresamente un control material, desde su primera revisión de constitucionalidad acoge la tesis que había defendido en sus salvamentos de voto Luis Sarmiento Buitrago. En ellos, el Magistrado afirmaba la competencia que tenía la Corte Suprema para hacer un control integral y no estrictamente formal del decreto que declara un estado de

---

<sup>826</sup> Decreto 261 de 1993 (primera prórroga por 90 días) y Decreto 829 de 1993 (segunda prórroga por 90 días).

<sup>827</sup> Decreto 1812 de 1992.

<sup>828</sup> Uprimny, Rodrigo. “¿De la constitución inacabada a la Constitución de excepción?”, op. cit., p. 33.

<sup>829</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad”, op. cit., p. 156.

<sup>830</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia D1970 del 15 de octubre de 1974, Magistrados ponentes: José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria. En esta sentencia la Corte revisa la constitucionalidad del decreto 1970 de 1974, a través del cual el presidente López Michelsen decretaba un estado de emergencia económica.

excepción<sup>831</sup>. Tal revisión debía incluir así tanto el estudio de los vicios de forma como de los vicios de fondo. La idea de un control estrictamente formal había librado a la Corte Suprema, como se advertía en el capítulo anterior, de enfrentarse al ejecutivo y poner freno a sus excesos. Esta apatía para ejercer un contrapeso se convirtió, junto al asentimiento del Congreso, en uno de los principales factores que definen la utilización de los estados de excepción durante la Constitución de 1886.

Es por esto que tal vez, el elemento que más llama la atención de esta primera sentencia es la reflexión que hace la Corte sobre el papel que le corresponde en el control de los actos del ejecutivo, para cumplir con la misión que el constituyente le confió de defender la “integridad y supremacía” de la Constitución. En efecto, afirma esta corporación, “si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo”. Con este argumento, la Corte empieza a abandonar la actitud cómplice con la que había respaldado los excesos del ejecutivo y a asumir la función de contrapeso que le corresponde dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, advierte, la facultad de declarar un estado de excepción no es discrecional del ejecutivo y su revisión, aun tratándose de una decisión política, no escapa del control judicial.

Pero si bien la Corte es enfática en afirmar su competencia para llevar a cabo un control material riguroso –posición que continúa sosteniendo en las sentencias C-447 de 1992, C-556 de 1992 y C-031 de 1993<sup>832</sup>– es importante la advertencia de Ariza y Barreto sobre la trampa que encierra en estos primeros años tal afirmación de competencia pues, “el control material, en varias decisiones, no ha pasado de ser un recurso retórico que intenta afianzar el poder discursivo de la Corte en la definición de la excepcionalidad, sin que ello se traduzca en un control efectivo sobre la discrecionalidad del Presidente. Se ha incrementado el protagonismo del Tribunal sin que se fortalezca el control sobre la anormalidad”<sup>833</sup>. Como ejemplo de este control meramente “retórico” los autores citan las sentencias en que de la Corte afirma la constitucionalidad de los decretos que declaran en 1992, primero, el estado de emergencia social y económica (decreto 333) y

---

<sup>831</sup> Sentencia C-004 de 1992, revisión constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992 "por el cual se declara el Estado de Emergencia Social". Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta posición había sido sostenida por Luis Sarmiento Buitrago desde su salvamento de voto a la sentencia D1970 del 15 de octubre de 1974 (Magistrados ponentes: José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria).

<sup>832</sup> Sentencias que revisan, en el mismo orden, la constitucionalidad de los decretos 680 de 1992 (emergencia social), 115 de 1992 (conmoción interior) y 1793 de 1992 (conmoción interior).

<sup>833</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad”, op. cit., p. 158.

unos meses después, dos estados de conmoción interior (decretos 155 y 1793) pese a que las situaciones de “anormalidad” a las que alude el presidente no justifican, en ninguno de estos casos, la adopción de medidas excepcionales. En este sentido, afirman los autores, “[p]aradójicamente, los dos argumentos principales de la Corte en relación con la configuración del presupuesto objetivo de la declaratoria apuntarían, si la coherencia fuera exigible, a una declaratoria de inexequibilidad”<sup>834</sup>.

Esta situación, sin embargo, se invierte en 1994 cuando la Corte finalmente se decide a “ejercer un control material más efectivo y riguroso sobre los decretos declaratorios de los estados de excepción”<sup>835</sup>. El 1 de mayo de 1994 el ejecutivo recurre por quinta vez a los estados de excepción para declarar la conmoción interior por un período de diez días<sup>836</sup>. Como causa de la perturbación el decreto invoca una eventual excarcelación masiva de detenidos, hecho que había dado lugar a declarar también un estado de conmoción interior, dos años atrás. Si bien la Corte en ese momento había afirmado la constitucionalidad del decreto, en este caso se toma en serio el ejercicio de un control material y se detiene en el estudio de las causas que invoca el presidente para decretar el estado de excepción<sup>837</sup>.

En primer lugar, advierte la Corte, el presidente le atribuyó la capacidad de perturbar el orden público al dato, estrictamente numérico, suministrado por el Fiscal de que 864 personas, sindicadas por delitos graves, podrían favorecerse de la libertad provisional por el vencimiento de los términos legales. De hecho, el Fiscal no había aportado ninguna información sobre la identificación de estas personas, sus antecedentes penales o los hechos que permitirían deducir la capacidad actual o potencial que tendrían para, una vez recuperada su libertad, atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. De esta forma, del dato numérico suministrado por el Fiscal, afirma la Corte, el presidente no podía deducir “la probabilidad real de una amenaza del orden público”. En segundo lugar, dice la Corte, tomar la mera sindicación de un delito grave como base para calificar la capacidad que tiene una persona para alterar el orden público una vez recupere su libertad, atenta contra los derechos de libertad, presunción de inocencia, debido proceso público sin dilaciones injustificadas y reconocimiento de la personalidad jurídica, así como contra el principio de favorabilidad penal.

---

<sup>834</sup> *Ibíd.*, p. 164.

<sup>835</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>836</sup> Decreto 874 de 1994 (mayo 1).

<sup>837</sup> Sentencia C-300 de 1994, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Corte declara entonces inexecutable el decreto de conmoción interior y empieza a sentar un precedente sobre el control material. Este giro jurisprudencial produce el efecto advertido por Ariza y Barreto, “de la absoluta primacía del ejecutivo en la definición de la anormalidad, se ha pasado a un panorama en donde la decisión definitiva acerca del estado de excepción, en virtud del control material sobre el decreto declarativo, es compartida con el Tribunal Constitucional”<sup>838</sup>. Dos meses antes de terminar su período, Cesar Gaviria declara un último estado de emergencia aduciendo “grave calamidad pública” y con el que intenta responder al sismo del 6 de junio que había producido el desbordamiento de ríos y avalanchas en varios municipios de los Departamentos del Cauca y del Huila<sup>839</sup>. Este decreto, llamado a regir por quince días, fue encontrado constitucional por la Corte en su revisión<sup>840</sup>.

Ahora bien, en total Cesar Gaviria utiliza los estados de excepción en seis oportunidades y hace uso casi de todas sus modalidades: emergencia económica, emergencia social, emergencia por grave calamidad pública y conmoción interior. Se diferencia de los presidentes que preceden a la Constitución de 1991 en que, en tiempo, su mandato no transcurre en su mayoría bajo la vigencia de un estado de excepción. En efecto, los estados de emergencia oscilaron entre uno y quince días y los de conmoción interior también fueron cortos (siete días el primero y diez el tercero). Sólo el segundo, tuvo una duración realmente extensa pues, sumadas sus prórrogas alcanzó los 270 días. De esta forma, en lo que a tiempo se refiere, se observa una gran disminución en los períodos de excepcionalidad. No obstante, su utilización continúa obedeciendo a la misma lógica a la que respondieron los gobiernos que lo preceden y que encontraron en los estados de excepción una herramienta para gobernar. Pese a haberse cambiado las reglas de juego, en este período las costumbres políticas se imponen y sólo los límites que empieza a trazar la Corte Constitucional se revelan como un freno real a amenaza constante del presidente de recurrir a las facultades extraordinarias.

#### **2.1.1.1.2. La Corte Constitucional impone la observancia de la Constitución sobre las prácticas políticas en las declaratorias de los estados de excepción: el gobierno de Ernesto Samper**

Pese a la inestabilidad que caracteriza a los inicios del gobierno de Ernesto Samper, éste no recurre a los estados de excepción hasta pasado un año de su posesión. El 16 de agosto de

---

<sup>838</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad”, op. cit., p. 157.

<sup>839</sup> Decreto 1178 de 1994 (junio 9)

<sup>840</sup> Sentencia C-366 de 1994, Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.



1995 por primera vez, Samper declara el estado de conmoción interior argumentando una agravación de la perturbación del orden público producida por “la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión”, así como la necesidad de hacer frente a la congestión de algunos Despachos Judiciales y de fortalecer el sistema carcelario de manera que se asegure el cumplimiento de las providencias judiciales<sup>841</sup>. Este estado de excepción que en principio estaba llamado regir durante noventa días, fue declarado inconstitucional en la revisión que de él hizo la Corte Constitucional<sup>842</sup>.

A partir de la sentencia C-300 de 1994 vimos cómo la Corte había empezado a imponer al ejecutivo el cumplimiento de los límites materiales y temporales que trazó el constituyente de 1991. En este caso, afirma la Corte, si bien es cierto que los hechos que invoca el gobierno son graves y constituyen una clara perturbación del orden público, se trata de manifestaciones reiteradas “de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país” y no de hechos coyunturales, transitorios o excepcionales. El presidente no puede valerse de los estados de excepción para atacar una situación crónica de perturbación del orden público y a la que por desgracia está habituado el país, cuando la Constitución reservó esta figura de “libertades menguadas” para aquellos casos en los que la perturbación no puede conjurarse mediante el ejercicio de las facultades ordinarias. Así las cosas “[l]a persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica”.

Una vez más, el ejecutivo fue detenido por la Corte para interpretar el ejercicio de sus facultades extraordinarias como una función “discrecional”. Con este pronunciamiento, afirman Ariza y Barreto, “la Corte afianza su poder frente a la definición de lo excepcional reduciendo, al mismo tiempo, el margen de discreta apreciación del Gobierno: la definición de lo excepcional abandona el terreno de la discreción política para ingresar al campo de la argumentación”<sup>843</sup>. Este contrapeso, sin embargo, empieza a despertar tensiones entre ambas ramas que más adelante el ejecutivo intentará resolver impulsando reformas constitucionales que amenazan con suprimir la facultad de la Corte para imponerle límites a través del control material de los decretos que declaran el estado de excepción.

---

<sup>841</sup> Decreto 1370 de 1995 (agosto 16).

<sup>842</sup> Sentencia C-466 de 1995. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>843</sup> Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad”, op. cit., p. 168.

Sin conseguir frenar por completo al ejecutivo, tres meses después éste pone a prueba su pulso nuevamente frente a la Corte y declara por segunda vez, un estado de conmoción interior aduciendo las mismas causas de la perturbación del orden público –“hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas”– que ésta ya había advertido que no ameritaban la declaración de un estado de excepción. En este caso, el ejecutivo agrega como justificante de la medida el asesinato del ex presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Álvaro Gómez Hurtado y las amenazas de que eran objeto distintas personalidades de la vida pública nacional. Estos hechos, afirmó el ejecutivo, “son expresión inequívoca tanto de la existencia como de los propósitos de distintos aparatos de fuerza” que desestabilizan las instituciones y ponen en riesgo la seguridad del Estado<sup>844</sup>.

Intimidada por las respuestas que había recibido el ejercicio de su control material, la Corte se enfrenta, como bien señalan García y Uprimny, al dilema de declarar la inconstitucionalidad del decreto asumiendo el riesgo de que se aprobara una reforma constitucional que le quitara dicha facultad o avalar el estado de excepción y convertirse en blanco de críticas por su falta de coherencia y su incapacidad para hacer frente a las presiones políticas<sup>845</sup>. La Corte opta por una decisión que le permite demostrar su unidad de criterio y al mismo tiempo ahorrarse el reproche que hubiera recibido de la opinión pública si sostenía que las amenazas y el asesinato de líderes políticos no ameritan la declaración de un estado de excepción. En este sentido, declara la constitucionalidad del decreto pero establece diferencias entre los hechos que según el ejecutivo, justifican su declaratoria.

Respecto a los primeros, afirma, no son coyunturales ni sobrevinientes sino que hacen parte de una violencia arraigada. Por sí solos, al igual que en el decreto anterior, no constituirían causa suficiente para declarar un estado de excepción. Los segundos, en cambio, se refieren “a una situación completamente diferente a la contemplada en la pasada conmoción interior”, se trata de hechos que sí tienen el carácter de “sobrevinientes, coyunturales y transitorios” que no responden a una violencia arraigada sino a “la actividad terrorista desplegada contra la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana”. Sin ser suficientes, continúa la Corte, las facultades ordinarias del ejecutivo para prevenir que ocurran nuevos hechos encaminados a deslegitimar las instituciones, sí procede en este caso la declaratoria de un estado de

---

<sup>844</sup> Decreto 1900 de 1995 (noviembre 2).

<sup>845</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., pp. 16 y 17.

excepción<sup>846</sup>. Este argumento, sin embargo, no deja de ser en exceso forzado si se tiene en cuenta que el asesinato y amenaza de políticos o líderes nacionales tampoco era un hecho “sobreviniente o coyuntural”. Por el contrario, se había convertido en una práctica frecuente que queda demostrada en el exterminio de un partido político entero, la Unión Patriótica, durante los años ochenta y noventa. Prorrogado por dos períodos adicionales de noventa días, este estado de excepción se utilizó por el término máximo autorizado por la Constitución y tanto su declaratoria como sus prórrogas pasaron los exámenes de constitucionalidad de la Corte (sentencias C- 027 de 1996, C- 153 de 1996 y C-328 de 1996)<sup>847</sup>.

También los estados de emergencia económica y social encontraron su lugar en este gobierno. El 1997, a raíz de la “persistente revaluación del peso frente al dólar”, la “abrupta y masiva acumulación de reservas internacionales”, así como la crítica situación del “déficit fiscal de la Nación”, el gobierno declaró el estado de emergencia económica y social por un período de 22 días<sup>848</sup>. La Corte Constitucional, sin embargo, declaró inconstitucional este estado de excepción al considerar que el gobierno intentaba utilizar los poderes extraordinarios para resolver problemas que son crónicos o estructurales. Además, señala, éste cuenta con mecanismos ordinarios para conjurar la crisis que lo eximen de recurrir a este instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades y que por tanto, sólo se justifica para hacer frente a situaciones extraordinarias<sup>849</sup>.

#### **2.1.1.1.3. El declive de la “excepcionalidad”: el gobierno de Andrés Pastrana**

Pese al recrudecimiento de la violencia y las dimensiones que adquiere el conflicto durante el mandato de Andrés Pastrana, así como de las continuas tensiones que resultaron de un proceso de paz fallido, éste es el único presidente de todo el período de estudio e incluso el único presidente desde la aprobación del Frente Nacional, que no hizo uso del estado de conmoción interior. Asimismo, es el único que, a pesar de recurrir en dos ocasiones al estado de emergencia económica, lo hace por un período de 31 días. Su período es entonces excepcional en transcurrir casi en su totalidad bajo un estado de normalidad.

---

<sup>846</sup> Sentencia C-027 de 1996, Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>847</sup> Decreto 208 de 1996 (primera prórroga por 90 días) y Decreto 777 de 1996 (segunda prórroga por 90 días).

<sup>848</sup> Decreto 80 de 1997 (enero 13).

<sup>849</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 122 de 1997, Magistrados ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

Los dos casos en los que se recurre al estado de emergencia fueron en 1998 a raíz del “deterioro de la situación de los establecimientos de crédito” por un término de un día<sup>850</sup> y en 1999 durante 30 días, a raíz de un terremoto que afectó a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca<sup>851</sup>. La revisión de éste último decreto de emergencia arrojó una declaración de constitucionalidad por parte de la Corte al considerar ésta que los hechos que perturban o amenazan perturbar el orden económico, social y ecológico son “imprevistos” e “intempestivos”. Además, señala, las facultades ordinarias de que dispone el ejecutivo para “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” resultan, en este caso, insuficientes<sup>852</sup>. El primer decreto, en cambio, fue declarado parcialmente constitucional<sup>853</sup>. Respecto al “deterioro de la situación de los establecimientos de crédito” la Corte declaró la inexecutable del decreto al constatar que la crisis por la que atravesaba el sector financiero no era una crisis sistémica que lo afectara en su conjunto y por tanto, no ocasionaba una grave e inminente perturbación del orden económico nacional. Además dentro del marco de las competencias ordinarias existían instrumentos suficientes para prevenir o corregir los efectos negativos del deterioro invocado. No obstante, en lo que a algunos subsectores del sistema financiero se refería, “especialmente aquellos a los que concurre la población económicamente más vulnerable”, la Corte encontró justificada las medidas de excepción adoptadas por el gobierno puesto que, los mecanismos ordinarios resultaban insuficientes para combatir los síntomas de deterioro y por tanto, para proteger sus necesidades básicas y la realización de sus derechos fundamentales. En relación a estos subsectores afectados por las circunstancias críticas a que alude el decreto, éste fue declarado constitucional.

#### **2.1.1.2. Decretos expedidos en virtud de una delegación expresa del Congreso**

El constituyente de 1991 no sólo impuso importantes restricciones a las facultades extraordinarias que el Congreso podría delegar al presidente sino que además, restableció al Congreso el lugar que le corresponde, como órgano legislativo, dentro del sistema político. En efecto, bajo la Constitución de 1886 el presidente tenía cierta preeminencia sobre el Congreso pues, haciendo uso de sus facultades extraordinarias podía expedir decretos leyes que alteraran el *statu quo* sin que estuviera expresa la facultad del Congreso de modificarlos o derogarlos (artículo 76 Núm. 10). Con la nueva constitución, en cambio, el Congreso recupera su papel de

---

<sup>850</sup> Decreto 2330 de 1998 (noviembre 16).

<sup>851</sup> Decreto 195 de 1999 (enero 29).

<sup>852</sup> Sentencia C-216 de 1999, Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>853</sup> Sentencia C-122 de 1999, Magistrado ponente: Fabio Moron Díaz.

legislador y con él, la facultad de modificar, “en todo tiempo y por iniciativa propia”, dichos decretos (artículo 150 Núm. 10).

En adelante, la delegación de facultades extraordinarias sólo puede hacerse a raíz de una solicitud expresa por parte del Gobierno y tiene un límite tanto temporal (para un período máximo de seis meses), como material (sólo puede referirse a los temas precisos para los que el presidente pide dicha facultad). Además, su aprobación exige la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras (ya no la mayoría del quórum) y en ningún caso puede conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas, crear servicios administrativos y técnicos de las cámaras o decretar impuestos, materias éstas ahora de competencia exclusiva e indelegable del Congreso. Con estas restricciones el constituyente se propuso revertir la tendencia del legislativo a delegar en exceso sus funciones en el ejecutivo y forzarlo a ocuparse de nuevo de los asuntos legislativos que por derecho le corresponden<sup>854</sup>. El Congreso recupera entonces el espacio que había cedido y que con el paso del tiempo había pasado a un reducido grupo de asesores del presidente<sup>855</sup>.

Pero en este período, nuevamente las prácticas políticas intentan imponerse sobre los cambios normativos. En efecto, en un principio, el ejecutivo intentó seguir ejerciendo sus facultades legislativas a través de la declaratoria de los estados de excepción, dinámica que, como pudo verse, encuentra resistencia en el control ejercido por la Corte Constitucional. Para esquivar este control, el ejecutivo continúa recurriendo a la delegación de facultades extraordinarias por parte del Congreso y la estrategia funciona. De hecho, de los 466 decretos que expide el presidente entre 1990 y 2002, 317 responden a una delegación expresa que hace el Congreso, esto es, un 68,17%. De nuevo, no puede atribuirse la altísima actividad legislativa que ejerce el ejecutivo a una simple arrogación de las función legislativa del Congreso pues, si bien esta delegación demuestra los fuertes poderes partidistas que tiene el ejecutivo, es un hecho que el Congreso interviene activamente en la transferencia de la misma. En este instrumento, el presidente continúa encontrando una salida a las restricciones que le impone la Constitución para seguir legislando.

Ahora bien, como se advertía al inicio de este apartado, la función legislativa que ejerce el Congreso respecto de los asuntos que podrían llamarse de “mayor importancia”, se equipara

---

<sup>854</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., pp. 122 y 123.

<sup>855</sup> Ungar Bleier, Elizabeth. “La reforma al Congreso”, op. cit., p. 182.

más o menos, a la del ejecutivo, sobre todo si se le compara con la ejercida en el período anterior. De hecho, mientras el Congreso expide 399 leyes sobre estas materias, el ejecutivo expide 317 decretos, de forma, que será el Congreso y no el ejecutivo, el que en este período legisle prioritariamente sobre estos temas. Avance que, aunque continúa quedándose corto, no es nada despreciable. Finalmente, como se vio en la tabla 3, fue Cesar Gaviria el presidente que mayor uso hizo de estas facultades extraordinarias, expidiendo un 61,51% del total de decretos extraordinarios de este período. Por su parte, Andrés Pastrana, que fue el presidente que menos recurrió a los estados de excepción, expide 73 decretos a pesar de que el Congreso sólo le delegó facultades extraordinarias en cinco ocasiones.

### **2.1.2. Iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias**

Tanto la Constitución del 1886 como la de 1991 le han otorgado al presidente iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias. Este poder *reactivo* le permite al presidente impedir la modificación del *statu quo* cuando le conviene, absteniéndose de presentar un proyecto de ley sobre la materia. Con la reforma de 1968 el presidente había adquirido la iniciativa legislativa exclusiva de aquellos proyectos tendientes a crear o reformar un amplísimo número de materias de carácter económico, presupuestario, fiscal y monetario. La trascendencia de estas materias era tal que le dejaba una función residual al Congreso al tiempo que se convertía en una de las fuentes más importantes del poder presidencial hasta 1991<sup>856</sup>. La Constitución de 1991 continúa reservando al presidente una parte importante de estas materias, no obstante, el Congreso recupera la facultad de presentar los proyectos de ley sobre el presupuesto nacional y obras públicas, así como para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con los recursos captados del público; modificar aranceles, tarifas y todo lo

---

<sup>856</sup> Estas materias están contempladas en los Ordinales 3, 4, 9 y 22 del artículo 11 del Acto legislativo 1 de 1968, que modifica el artículo 79 de la Constitución de 1886 y parágrafo 2 del artículo 13 del mismo Acto legislativo, que modifica el artículo 79 y se refieren a: las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; los planes y programas de desarrollo económico y social a los que debe someterse la economía nacional y los de obras públicas; las normas generales a las que se sujetaría el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; las que decreten inversiones públicas y privadas, ordenen participaciones o transferencias en las rentas nacionales, creen o traspasen servicios a cargo de la Nación, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado y que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Asimismo, el ejecutivo pasó de tener una facultad de inspección sobre los bancos de emisión a ejercer la intervención necesaria sobre el mismo (el término se puso en singular) y en las actividades que tuvieran por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado (artículo 120 del acto legislativo, ordinales 14 y 15).

concerniente al régimen de aduanas y regular el régimen de prestaciones sociales de los trabajadores oficiales (artículo 154).

Pero más allá de las materias específicas respecto de las cuales el ejecutivo conserva o no la iniciativa legislativa exclusiva, sobre lo que realmente vale la pena insistir es que esta nueva Constitución consigue reducir la facultad que éste tenía de incidir sobre el proceso de creación de la ley. En efecto, si bien el ejecutivo puede impedir la alteración del *statu quo* absteniéndose de presentar un proyecto de ley para el cual tiene iniciativa exclusiva, una vez se decide a presentarlo, el Congreso tiene la facultad de introducir las modificaciones que considere pertinentes sin las restricciones que en la Constitución de 1886 habían hecho inviable su participación. Además, pudiendo ser rechazado el veto presidencial con la aprobación de la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara (en caso de objeción por inconveniencia), siempre queda la posibilidad de que si el presidente se opone a la ley resultante en el Congreso, éste puede rechazar el veto y conseguir la modificación de *statu quo*<sup>857</sup>.

## 2.2. Sistema electoral y de partidos

En el inicio de este período se puede observar una reconfiguración de las fuerzas políticas. Por primera vez en la historia política colombiana, un partido de izquierda consigue ocupar el segundo y tercer lugar en tres elecciones consecutivas. En efecto, la AD M-19, a pesar del asesinato de su candidato un mes antes de los comicios, logró hacerse con el tercer puesto en las elecciones presidenciales de 1990. El ascenso del partido continúa en las elecciones a la Asamblea Constituyente en donde consigue desplazar una de las fuerzas tradicionales, el partido Conservador, para ocupar el segundo lugar con 19 representantes (apenas seis menos que los liberales)<sup>858</sup>. En las elecciones legislativas de 1991<sup>859</sup>, una vez más la AD M-19 se mantiene como tercera fuerza con 9 representantes en el Senado y 13 en la Cámara<sup>860</sup>. El aspecto más

---

<sup>857</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", op. cit., p. 121.

<sup>858</sup> Archer, Ronald. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", op. cit., p. 168.

<sup>859</sup> La nueva Constitución había dispuesto la revocatoria del anterior Congreso y la celebración de elecciones en 1991.

<sup>860</sup> Esta tendencia a la baja en el número de votantes de los partidos tradicionales, advierten Dugas, Sanchez y Ungar, había quedado en evidencia en las elecciones presidenciales de 1990 cuando liberales y conservadores –que dos meses atrás habían reunido el 89.5% de los votos para la Cámara de Representantes y el 90.2% para el Senado– tuvieron que conformarse con el 60% de los votos. La ruptura del bipartidismo, sin embargo, no dejó de ser un hecho sorprendente pues en las elecciones para la Asamblea Constituyente los partidos tradicionales apenas consiguen el 36.6% de los votos. Así las cosas, continúan los autores, "entre las elecciones parlamentarias de marzo y los comicios de diciembre, el Partido Liberal bajó del 59% al 31 % de la votación y el Partido Social Conservador del 31 % a un

significativo del inicio de este período entonces es que la izquierda –unida en un mismo frente que incluía además de la AD M-19, a la UP, al EPL y al grupo minoritario de los indígenas– por primera vez bajo etiquetas propias y no al amparo del partido Liberal, tuvo la capacidad de influir sobre el diseño de las nuevas reglas de juego y la reconfiguración del plano de fuerzas que resultó de la expedición de la Carta de 1991.

El ascenso de la AD M-19, sin embargo, fue tan repentino como estrepitosa su caída<sup>861</sup>. Si bien, señala Pizarro Leongómez, las tres elecciones que se celebraron entre 1990 y 1991 dejaron la sensación de que el sistema bipartidista se había quebrado, tres años más tarde los partidos tradicionales recuperarían gran parte del espacio perdido. En efecto, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1994 confirmaron el predominio de liberales y conservadores, aunque ya no con los márgenes históricos acostumbrados. La AD M-19, que había sido la segunda fuerza en la Asamblea Constituyente y la tercera en el Congreso de 1991, pasó a no ocupar ninguna curul en el Senado y apenas dos en la Cámara en 1994. El colapso de este partido, que luego del éxito de la ANAPO en los años setenta, se había presentado como el mayor desafío al dominio de los partidos tradicionales, dejó claro que “aun aquejado de una atomización sin antecedentes, el sistema bipartidista continúa[ba] vigente en el país”<sup>862</sup>. Dávila advierte entonces una “oleada cíclica” en la que, a una elección que se caracteriza por un auge no bipartidista le sigue otra marcada por la recuperación de los partidos tradicionales, “si en 1988 le fue mal al bipartidismo, en 1990 se recuperó, en 1992 retrocedió de nuevo y en 1994 recobró posiciones, en 1997, como era de esperarse, sufrió un relativo revés”<sup>863</sup>.

Pese a su resurgimiento, el bipartidismo continuó enfrentándose a numerosos retos que amenazaron con destruirlo<sup>864</sup>. La organización interna de ambas colectividades continuó

---

sorprendente 6%”. Dugas, John, Rubén Sánchez David y Elizabeth Ungar. “La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general”, op. cit., pp. 203-205.

<sup>861</sup> Pero no sólo la AD- M19 experimentó un proceso de retroceso, Medófilo Medina llama la atención por ejemplo, sobre la experiencia del EPL, dice el autor: “[e]l proceso de conversión del EPL en el movimiento político Esperanza, Paz y Libertad al compás de otro proceso de paz tampoco dio lugar a la constitución de un partido de oposición con amplio apoyo. Hasta el presente los procesos de paz no han dado lugar a la conformación estable de movimientos políticos de importancia nacional”, Ver: Medina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, op. cit., pp. 62 y 63.

<sup>862</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?”, op. cit., p. 94. Sobre las causas que propiciaron la caída del partido AD M-19, ver en el mismo artículo, pp. 97-100. Ver también: Rodríguez Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie?”, op. cit., p. 257.

<sup>863</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Ana María Corredor. “Las elecciones del 26 de octubre: ¿cómo se reprodujo el poder local y regional”. En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997–1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, 1998, p. 106.

<sup>864</sup> La estabilidad del bipartidismo colombiano en este período –a pesar de la fragmentación y deterioro de



debilitándose y su resquebrajamiento resultó en la creación de grupos cada vez más pequeños dominados por clientelas regionales y locales. Sin líderes nacionales fuertes, los partidos se mostraron incapaces de conectarse con las demandas de una ciudadanía golpeada por la violencia y fueron perdiendo progresivamente su credibilidad y con ella, sus adeptos<sup>865</sup>. Pero si la atomización amenazaba el dominio de los partidos tradicionales, logró destruir a los partidos emergentes. Pizarro Leongómez por ejemplo, atribuye en gran parte el colapso y la pronta desaparición de la AD M-19 al uso que hizo el partido de la “operación avispa”<sup>866</sup>. Esta estrategia electoral, que se beneficia de obtener altos residuos en lugar de altas votaciones, le había funcionado al partido Liberal en las elecciones a la Asamblea Constituyente en 1990<sup>867</sup>. En efecto, la fórmula electoral daba pie para que multiplicando el número de listas, en principio, los partidos aumentaran sus posibilidades de conseguir un mayor número de curules. Pero a la AD M-19, esta estrategia le causó el efecto contrario y su apuesta de presentar doce listas para Senado y decenas para Cámara, se convirtió en un verdadero suicidio político. De los 9 senadores que había conseguido con una sola lista en las elecciones de 1991, pasó a no tener ninguno con las doce listas que presentó en 1994. Una sola lista entonces con idéntica votación, le hubiera bastado al partido para hacerse al menos con tres senadores. En este sentido, concluye el autor, los intentos frustrados de las terceras fuerzas por consolidarse no pueden atribuirse sólo a las restricciones de participar o a la represión que algún momento ejerció el Estado, “tras la nueva Carta de 1991, el fracaso de las terceras fuerzas debe atribuirse a razones que incumben más directamente a insuficiencias internas, que a limitaciones en el espacio

---

los partidos tradicionales— así como su capacidad para adaptarse a reglas de juego que han sido modificadas, no puede explicarse, señalan Gutiérrez y Dávila, en factores como el crecimiento de la criminalidad organizada que ha infiltrado y financiado a los partidos políticos, en los altos niveles de represión que se ven reflejados en altas tasas de homicidio político, en nuevos diseños institucionales que favorezcan el clientelismo o en la corrupción o “apropiación privada de lo público”. Si bien estos factores, señalan los autores, ayudan a entender algunos aspectos del fenómeno, presentan inconsistencias y tienen un escaso sustento empírico. Ver: Gutiérrez-Sanín, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?”. *Revista de estudios sociales*, No. 6, 2000, pp. 39-49.

<sup>865</sup> Archer, Ronald. “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, op. cit., p. 196. Duque Daza explica el declive de la identificación partidista en la deslegitimación y pérdida de credibilidad que experimentan de manera progresiva los partidos políticos, fenómenos éstos que responden a su “ambigüedad ideológica”, a los reiterados escándalos de corrupción, a los tratos que algunos sectores de la clase política han sellado con organizaciones criminales, así como a su desconexión de su función de canalizar los intereses y demandas de la sociedad. Ver: Duque Daza, Javier. “Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 44, No. 120, 2014, p. 316.

<sup>866</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista”, op. cit., p. 97 y 98.

<sup>867</sup> La multiplicación de las listas le había permitido al partido Liberal hacerse con 25 curules en el Congreso, de las cuales sólo 9 fueron elegidas por cociente y las 16 restantes por residuo, ver: Dugas, John, Rubén Sánchez David y Elizabeth Ungar. “La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general, op. cit., p. 202.

político-partidista”<sup>868</sup>. En este período entonces el sistema de partidos se caracteriza por una alta volatilidad, esto es, “una gran movilidad e inestabilidad de los electorados partidistas” que se explica en la rápida aparición y desaparición de los partidos que no logran mantenerse por más de dos o tres elecciones ni generar vínculos con la población<sup>869</sup>.

### **2.2.1. Efectos de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos**

A partir de la década del setenta, señala Gutiérrez Sanín, no puede afirmarse que en Colombia las reglas de juego hayan sido diseñadas para favorecer al bipartidismo. Por el contrario, afirma el autor, una de las constantes que puede identificarse en los cambios institucionales que han tenido lugar desde entonces es “el intento consciente y explícito de desmontar así fuera parcialmente el bipartidismo”. Como ejemplos de este intento pueden citarse el desmonte del Frente Nacional en la reforma de 1968, la elección popular de alcaldes aprobada en 1986 y la expedición de una nueva Constitución en 1991. De esta forma, continúa Gutiérrez, “[d]e lo único que se puede acusar a los arquitectos de este proceso es de gradualismo”<sup>870</sup>.

Con este espíritu, el constituyente de 1991 terminó por suprimir las restricciones formales que excluían a grupos enteros de participar en la contienda electoral. La flexibilidad con la que se dotó al sistema supuso la eliminación de prácticamente todas las barreras para que minorías étnicas, políticas y religiosas e incluso grupos armados en proceso de desmovilización pudieran ingresar. La eliminación de estas barreras incluye la financiación de las actividades y campañas electorales, que durante la vigencia de la Constitución de 1886 los partidos tuvieron que hacer con recursos privados. En efecto, lo elevado de sus costos impedía a numerosos movimientos que carecían de recursos, lanzarse a las elecciones. Con la expedición de la ley 130 de 1994, que dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, el Estado pasó a financiar el funcionamiento de los partidos y movimientos que tuvieran personería jurídica o representación en el Congreso y para ello estableció la creación de un fondo público. Las campañas electorales pasaron así a ser financiadas por el Estado a través de la reposición de los gastos electorales que recibe el partido o movimiento, por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos y dependiendo el monto del tipo de elección (presidente, alcaldes,

---

<sup>868</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?”, op. cit., p. 95. En la caída de la AD M-19 debe tenerse en cuenta además, afirma Pizarro Leongómez, la guerra sucia que se desató en contra del partido y que trajo consigo el asesinato de muchos de sus líderes y dirigentes políticos.

<sup>869</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos y partidismo...”, op. cit., pp. 320.

<sup>870</sup> Gutiérrez Sanín, Francisco. “¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)”. *América Latina Hoy*, No. 27, 2001, p. 204.

gobernadores, Congreso etc.). La distribución de los aportes del Estado entre los candidatos inscritos, la efectúa el partido o movimiento de acuerdo a lo establecido en sus estatutos. Estas nuevas reglas de juego reducen la dependencia de los congresistas hacia sus redes clientelares y facilita el acceso de nuevos movimientos políticos.

A estos nuevos mecanismos se añade la inexistencia de umbrales electorales, que ya venía de la Constitución de 1886 y que permitía a cualquier partido obtener representación en el Congreso sin necesidad de que consiguieran un mínimo de votos. Esta apertura, sin embargo, cayó en el extremo contrario de favorecer el fraccionamiento y la atomización excesiva de los partidos políticos. El resultado, afirma Pizarro Leongómez, es que “[h]oy no tenemos ni el viejo (e indeseable) modelo bipartidista burocrático ni un modelo multipartidista moderado y eficiente”<sup>871</sup>. Pero, a pesar de intentar desbloquear el acceso a las nuevas fuerzas políticas, los partidos tradicionales siguen dominando.

Si bien no nos detendremos en el análisis de la relación existente entre violencia política y participación electoral, no debe olvidarse que, como demuestra en sus estudios Miguel García Sánchez, en Colombia el conflicto armado y la consolidación del control territorial por parte de los distintos grupos armados –tanto de izquierda como de derecha– es una variable importante a tener en cuenta en los estudios electorales. En efecto, la presencia de los grupos armados ha influido sobre el desenvolvimiento de los procesos electorales afectando la competencia política, las preferencias de los ciudadanos, la intención de voto, la participación electoral y los resultados electorales<sup>872</sup>.

### **2.2.1.1. Fórmula electoral**

La Constitución de 1991 continuó con el sistema de representación proporcional y la fórmula electoral de “Hare” que había establecido la Constitución de 1886. Asimismo, los partidos pudieron seguir presentando múltiples listas cerradas y bloqueadas en cada distrito electoral. El elector vota entonces la lista en su conjunto sin la posibilidad de elegir un candidato en concreto y restablecer el orden de la lista. Además, cada partido puede presentar un número ilimitado de listas. Cuando se permite la presentación de múltiples listas bajo la etiqueta de un mismo partido, advierten Shugart y Cox, un sistema de representación proporcional funciona como un sistema

---

<sup>871</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo “¿Hacia un sistema multipartidista?”, op. cit., p. 92.

<sup>872</sup> García Sánchez, Miguel. “Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990 – 1994”. En *Entre la persistencia y el cambio reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, ed., Diana Hoyos Gómez, Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, pp. 84–117.

de voto único no transferible como el de Japón pues, al igual que en éste, las listas que se presentan por un mismo partido compiten entre sí y por tanto, los votos que obtiene una de ellas no se suman al partido ni pueden transferirse a otra lista al momento de efectuarse la repartición de las curules<sup>873</sup>. Este sistema entonces, señala Botero, producía un gran desperdicio de votos e “imponía así una lógica de <sálvese quien pueda> entre los políticos –copartidarios y opositores por igual– en la que lo importante era conseguir los votos suficientes para obtener una curul incluso a expensas de que los copartidarios perdieran en la elección igualmente”<sup>874</sup>.

Así, además de la ausencia de un control sobre el número de listas, el problema de esta fórmula de Hare es que favorece la “guerra de residuos” porque cada partido multiplica sus listas con el fin de dividir sus votos y sacar el mayor número de curules apostándole a los altos residuos en lugar de a altas votaciones<sup>875</sup>. En efecto, una vez se asignan en una primera ronda los escaños dividiendo la votación de cada lista por el cociente electoral (éste se obtiene dividiendo el número total de votos por los escaños a proveer), se asignan los escaños restantes a los residuos más altos. Como bien advierte Rodríguez Raga, esta segunda fase no es proporcional en la medida en que las curules se reparten a los residuos en orden descendente y sin importar su tamaño, de hecho, señala, “en las elecciones para el Senado en 1998, el residuo más grande, entre los que obtuvieron un escaño, fue de 76.000 votos, mientras que el más pequeño fue de 36.000; el sistema les otorga una curul a cada uno”<sup>876</sup>. Todavía más dicente es el hecho de que en la elección de Senado de 2002, tan sólo 8 de los 100 escaños se asignaron por cociente y los 92 restantes por residuo. Esta desviación de la proporcionalidad, continúa el autor, afecta a las terceras fuerzas que reciben menos escaños de los que proporcionalmente le corresponden por el número de votos, dificultando la apertura del sistema de partidos.

Esta guerra de residuos da lugar así al fenómeno que Pizarro Leongómez llama “las microempresas electorales”. Para el autor, [l]as microempresas electorales son la expresión en el plano electoral de las facciones personalistas que, en su sumatoria de representaciones

---

<sup>873</sup> Cox, Gary W y Matthew S. Shugart. "In The Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia". *Electoral Studies* Vol 14, No. 4, 1995, p. 442.

<sup>874</sup> Botero, Felipe. “Reforma política, personalismo y sistema de partidos ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?”. En: *La reforma política de 2003: la salvación de los partidos políticos colombianos*, eds. Gary Hoskin y Miguel Sánchez, Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-Ceso, 2006, p. 144. En el mismo sentido advierte Pizarro Leongómez, “[e]l actual sistema electoral tiende a favorecer, pues, en Colombia la dispersión en detrimento de la unidad partidista. En la dinámica perversa de la <guerra de los residuos> resulta <irracional> conformar listas para intentar obtener dos o más curules por cociente”. Ver: “La atomización partidista en Colombia”, op. cit., p. 385.

<sup>875</sup> Bejarano, Ana María and Eduardo Pizarro. “From <Restricted> to <Besieged>: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”, op. cit., Nota 22, p. 246.

<sup>876</sup> Rodríguez Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie?”, op. cit., p. 255.

fragmentadas, conforman un conjunto heterogéneo que todavía se llama partido (Liberal o Conservador, con mayúsculas). También son el instrumento de expresión electoral de múltiples movimientos o micropartidos no adscritos a los partidos tradicionales para ingresar el juego político-electoral<sup>877</sup>. En ellas, se negocia quienes conforman la lista electoral y por cuanto tiempo ocuparán la curul pues, teniendo en cuenta que con la “guerra de residuos” el único que tiene posibilidades reales de ganar una curul es el que encabeza la lista, éste negocia con los demás líderes cuál va a ser su posición en ella de acuerdo a los aportes en votos o en recursos financieros que cada uno hace. De acuerdo al lugar que se le asigne en la lista, se establece el tiempo durante el cual ocupará la curul<sup>878</sup>.

### **2.2.1.2. Magnitud del distrito**

Las circunscripciones electorales para elegir la Cámara de Representantes se conservaron, en principio, como habían sido establecidas por la Constitución de 1886. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conforman una circunscripción electoral a la que le corresponde un mínimo de dos representantes y un número adicional en función de sus habitantes. Además, el constituyente autorizó al legislador para que estableciera una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos y las minorías políticas compuesta por un máximo de cuatro representantes y creó la circunscripción internacional para que los colombianos residentes en el exterior eligieran una curul (artículo 176). El Acto Legislativo 1 de 2003 estableció la distribución de las cinco curules que conforman las circunscripciones especiales así: dos para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas y dos para los colombianos residentes en el exterior. La elección del Senado, en cambio, fue objeto de importantes reformas con la Constitución de 1991. Las circunscripciones territoriales, que eran idénticas a las de la Cámara, se eliminaron y el Senado pasó a ser elegido en una única circunscripción nacional. Adicionalmente, se creó una circunscripción especial para las comunidades indígenas que estaría integrada por dos senadores. En ambas cámaras se redujo el número de curules de forma que el Senado pasó de tener 114 a 102 y la Cámara de

---

<sup>877</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, 2002, p. 364.

<sup>878</sup> *Ibid.*, pp. 377 y 378. Gutiérrez y Dávila encuentran tres problemas en la noción de microempresas electorales: primero, “invisibiliza a los electores y a los pequeños intermediarios partidistas como sujetos políticos, dotados tanto de convicciones como de objetivos instrumentales”, segundo, “invisibiliza también a las cúpulas del partido como sujetos políticos” y tercero, “subestima el conjunto de recursos sociales y culturales que movilizan las facciones políticas, sean tradicionales o no”. Ver: Gutiérrez-Sanín, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?”, op. cit., p. 48.

representantes pasó de 199 a 171, incluidas en ellas las sillas que les corresponden por las circunscripciones especiales.

La creación de una circunscripción nacional para elegir al Senado, advierte Botero, estuvo motivada por el afán del constituyente de facilitar la participación de las minorías y aumentar sus posibilidades de competir con los grandes partidos; acabar con el clientelismo y las ventajas que proporcionaba a los partidos tradicionales la utilización de sus maquinarias en las circunscripciones regionales; y dar un giro a la idea de representación incentivando el surgimiento de líderes que trascendieran de lo regional y se concibieran como representantes de intereses nacionales<sup>879</sup>. Pero si bien la ampliación de las circunscripciones es un mecanismo que evita la concentración de las curules entre los partidos fuertes y permite repartirlas entre un mayor número de partidos aumentando con ello la proporcionalidad, este cambio institucional no impidió que los políticos continuaran recurriendo a sus prácticas tradicionales, “no modificó nada el esquema clientelista” pues, al igual que en el sistema anterior, un senador puede resultar elegido con los votos que consigue en un solo departamento<sup>880</sup>. De hecho, según la evidencia arrojada por los resultados electorales, Botero advierte que los senadores concentraron hasta el 90% de sus votos en un solo departamento, de manera que son pocos los que utilizan una estrategia dispersa. En la práctica entonces, los senadores siguieron siendo en su mayoría “representantes de los departamentos”<sup>881</sup>. La creación de una circunscripción nacional dio lugar así a dos tipos de estrategias a las que acude un candidato para acceder al Senado, dependiendo de si pertenece a un partido tradicional o a uno minoritario. El primero, señala Botero, recurre a una campaña departamental en la medida en que concentrar los recursos en una sola circunscripción le permite reducir tanto los costos de campaña como los costos asociados a la responsabilidad que adquiere con sus votantes. El segundo, el candidato de un partido minoritario, actúa con la lógica inversa y recurre a una campaña de carácter nacional pues, impidiéndole su capacidad para movilizar al electorado competir con un candidato de un partido tradicional en una sola circunscripción, debe diseñar una campaña dispersa y buscar electores en el mayor número posible de circunscripciones<sup>882</sup>.

---

<sup>879</sup> Botero Jaramillo, Felipe. "El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones". En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes-Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, 1998, pp. 287-289.

<sup>880</sup> *Ibid.*, pp. 290 y 291.

<sup>881</sup> *Ibid.*, p. 324.

<sup>882</sup> *Ibid.*, pp. 299 y 300.

No quiere decir esto que la creación de una circunscripción nacional no hubiera tenido ningún efecto en la elección del Senado. De hecho, advierte Botero, con este sistema efectivamente se logró la participación de partidos nuevos ya que, por un lado, se aumentó el número de electores en disputa y con ello la posibilidad de que estos partidos recurran a una estrategia dispersa que incrementa sus posibilidades de acceder al senado, y por otro, se redujo “la cota mínima de ingreso”, esto es, el número de votos que en promedio se necesitan para entrar al Senado en comparación con el que exigía el sistema anterior. Estos elementos, sin embargo, no sólo facilitaron la participación de nuevos partidos sino que también hicieron más fácil para el resto, incluidos los tradicionales, su acceso al Senado. Como un efecto inesperado de los cambios implementados, “se aumentó la desviación de la proporcionalidad de las elecciones”. En efecto, llama la atención Botero, en la medida en que los partidos presentan un gran número de listas que acceden a una curul con votaciones por debajo del cociente electoral, la mayoría de escaños se distribuyen atendiendo a los residuos de forma que no se asegura “la representación proporcional de los intereses populares expresado en el voto”<sup>883</sup>. Así mismo, la creación de una circunscripción nacional, señala Pizarro Leongómez, minó la capacidad de los feudos electorales de controlar la votación de su distrito electoral pues, amplió el número de opciones que tienen los electores. En esta medida la circunscripción nacional fue “uno de los mayores factores de disolución de los feudos regionales y sus electores cautivos, al erosionar el poder de los <jefes regionales> que ocupaban un papel estratégico en las estructuras de poder de las fracciones partidistas”<sup>884</sup>.

De nuevo puede evidenciarse cómo las reformas jurídicas encuentran serias limitaciones para producir cambios en las instituciones y gran parte de su éxito depende de que se modifiquen también las prácticas políticas. En este sentido, afirma Andrés Dávila, si bien la implantación de nuevos mecanismos alteró algunos rasgos que prevalecían en las campañas, el hecho de que se cumpliera el fin que buscaba la norma (permitir la participación de los partidos minoritarios) “en el fondo quedaba a merced de la inmensa capacidad adaptativa de las tradicionales maquinarias electorales”. Como era de esperarse, los partidos Liberal y Conservador utilizaron las herramientas que favorecían a los partidos pequeños y multiplicaron aun más sus listas con el fin de obtener el mayor número de curules posible por residuo, así, continúa Dávila, “[e]l llamado <avispero> fue la respuesta de una supuesta clase política debilitada que, sin embargo,

---

<sup>883</sup> *Ibíd.*, pp. 302-308.

<sup>884</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia”, *op. cit.*, p. 374.

consiguió así el primer triunfo de varios que sumaría en los siguientes años”<sup>885</sup>. Pero la adaptación a las nuevas reglas de juego, advierte Rodríguez Raga, no siempre está encaminada a “hacer trampa”, a veces responde a lo que la reforma espera de sus destinatarios. Esta reforma pone en evidencia que no es posible anticipar todos los efectos de un cambio institucional, pero sobre todo que en este caso el diagnóstico fue en exceso optimista<sup>886</sup>.

### **2.2.2. Representación basada en intereses locales o nacionales**

En el primer período, se encontró un sistema electoral que promovía la competencia al interior del partido e incentivaba a los congresistas a proveer las demandas locales y a servir de intermediario entre la burocracia local y la nacional, mientras delegaba en el ejecutivo el diseño de la política nacional<sup>887</sup>. En este período, el clientelismo –entendido “como el mecanismo de intermediación política por excelencia” en Colombia<sup>888</sup>–, sufre una nueva transformación. Del clientelismo que Dávila denomina *moderno* y que puede identificarse entre el Frente Nacional y la expedición de la Constitución de 1991, se pasa al clientelismo de *mercado*. El primero, que se estudió en el capítulo anterior, se caracteriza, según Dávila, porque “el Estado adquirió crecientemente un papel central como el ente que ofrecía los recursos para hacer el ejercicio de intermediación e intercambio de bienes y favores por votos”. De esta forma, “los líderes políticos clientelistas se convirtieron, específicamente, en unos intermediarios entre el Estado y la sociedad; a través de ellos se canalizaron las demandas de sectores sociales hacia el Estado y, al mismo tiempo, el Estado presentó sus respuestas a la sociedad”. Pero, cuando los recursos privados de estos líderes dejaron de ser necesarios, surge una nueva clase política que con los recursos del Estado puede desempeñar el papel de intermediario que antes desempeñaba una oligarquía clasista<sup>889</sup>.

---

<sup>885</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., p. 150.

<sup>886</sup> Rodríguez Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie?”, op. cit., pp. 257 y 258.

<sup>887</sup> Pachón, Mónica. “Incentivos electorales frente a poderes presidenciales en Colombia: el efecto de la Reforma Constitucional de 1991 en la agenda del pleno”. En *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, eds. Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2011, pp. 416-417.

<sup>888</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia”, op. cit., p. 62.

<sup>889</sup> *Ibid.*, p. 65- 69. Una excelente síntesis de los tres tipos de clientelismo en Colombia (tradicional, moderno y de mercado) puede consultarse en el cuadro 1 del artículo de Andrés Dávila y Natalia Delgado. “La metamorfosis del sistema político colombiano ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, 2001, pp. 324 y 325.



Nace entonces, a partir de la Constitución de 1991, el clientelismo de *mercado* que supone una adaptación a los nuevos diseños institucionales. En efecto, “[h]a cambiado rasgos, características, mecanismos y formas de lograr el ejercicio de la intermediación, pero ha mantenido ese otro elemento fundamental: es una relación asimétrica de intercambio entre alguien que da beneficios y favores, recibiendo a cambio votos que le permiten mantenerse en el poder”<sup>890</sup>. Esta nueva forma de clientelismo, continúa el autor, supone la restructuración de la “pirámide clientelista” que va dirigida hacia una “competencia personalizada”. En ella, los políticos, tanto a nivel nacional como local y regional, trabajan de la mano con sus electores. Esta proximidad, señalan Dávila y Natalia Delgado, “permite generar unas relaciones más horizontales con una mayor preeminencia del cliente en comparación a la gran asimetría y verticalidad existente durante el clientelismo tradicional y el clientelismo moderno”<sup>891</sup>. Pero si bien los líderes locales dependen menos de los jefes políticos y construyen una relación horizontal y más directa con su cliente, también es cierto que “lo que el líder gana en autonomía, lo pierde en vínculos y acceso a recursos y prebendas o, al menos, tiene que competir en condiciones de gran incertidumbre y rivalidad por recursos escasos”<sup>892</sup>.

Este cambio en la dinámica interna de los partidos y por tanto, en la forma en que se relacionan sus distintas facciones, puede rastrearse en los años previos a la expedición de la nueva Constitución. Duque Daza por ejemplo identifica cómo, a mediados de los años ochenta, los jefes “naturales” que ubicados en la cúspide del partido dirigían grandes facciones nacionales y a través de ellas, articulaban a las facciones regionales, empiezan a ser desplazados por nuevos líderes regionales que resultan de la competencia que la práctica clientelista incentiva al interior de los partidos. De esta forma, los ex presidentes o candidatos con aspiraciones presidenciales que en el período 1974-1986 cohesionaban con su liderazgo al partido, empiezan a quedar relegados por múltiples líderes regionales, en su mayoría congresistas, que aspiran a ser autónomos respecto de los “líderes nacionales” y que compiten simultáneamente con ellos bajo la etiqueta del mismo partido<sup>893</sup>. Este desplazamiento encuentra justificación, según el autor, por un lado, en la liberación de nuevos espacios que quedan disponibles para la competencia electoral y por otro, en una menor concentración de poder en cabeza de unos pocos barones

---

<sup>890</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia”, op.cit., p. 72.

<sup>891</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés y Natalia Delgado Varela. “La metamorfosis del sistema político colombiano”, op. cit., p. 342.

<sup>892</sup> *Ibíd.*, p. 343.

<sup>893</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos políticos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006”, op. cit., p. 187 y 188.

electorales<sup>894</sup>. En efecto, señala, sólo la elección popular de alcaldes que empezó a regir desde 1988 había liberado más de mil cargos que antes eran nombrados por los gobernadores y que estuvieron bajo el influjo de los congresistas. Con la Constitución de 1991 este proceso de apertura se acentúa y termina por difuminar el poder que hasta entonces se había concentrado en unos pocos cargos. Ejemplo de este proceso fue trasladar a los ciudadanos la elección directa de los gobernadores que, al igual que los alcaldes antes de 1988, era nombrados por el presidente según los acuerdos a los que llegaba con los líderes de cada partido.

A la liberación de los cargos que engrosaban la facultad nominadora del presidente y que entraron a la competencia electoral, deben sumarse además, continúa Duque Daza, mecanismos como la prohibición de acumular mandatos (situación que había permitido a los congresistas ocupar de manera simultánea una curul en el congreso y cargos ministeriales o diplomáticos)<sup>895</sup>; de ocupar cargos administrativos y participar en juntas directivas o consejos de administración, así como de participar en las licitaciones públicas (prohibiciones extendidas a los diputados y concejales y que tuvieron por objeto impedir la utilización indebida del cargo para conseguir o gestionar contratos). Por último, el acceso de nuevas fuerzas políticas se vio favorecido con la eliminación de los auxilios parlamentarios –recursos del Estado que los congresistas utilizaban para favorecer a su clientelas– y la financiación estatal de las campañas electorales.

Pero el clientelismo, que se ha encasillado de manera simplista como una forma de corrupción, ha desempeñado en nuestra sociedad una función más importante que la de la una mera “transacción”. Sobre este punto, señalan García y Revelo, el clientelismo “va más allá del simple intercambio de favores entre políticos nacionales y locales. Es una manera de concebir las relaciones sociales y, sobre todo, las relaciones entre el poder y los individuos”<sup>896</sup>. El clientelismo entonces, tiene una “capacidad para dar sentido y unidad a las prácticas sociales” que los

---

<sup>894</sup> Duque Daza, Javier. “Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011”. *Papel Político*, Vol. 16, No. 2, 2011, pp. 431 y 432.

<sup>895</sup> Sobre este punto advierte Mónica Pachón “[a]ntes de 1991, el Presidente contaba con amplios <podere integradores>, los cuales se caracterizaban por permitir al Presidente la <integración> de los partidos y la cooptación de la rama legislativa convirtiéndolos en miembros de la rama ejecutiva. Era una práctica recurrente de los líderes de partidos electos al Congreso dejar su escaño en manos de un suplente y ser, posteriormente, nombrados ministros, alcaldes o gobernadores, aprovechando esta oportunidad como plataforma mediante la cual lograban proyectar su imagen y aumentar su electorado”, ver: Pachón, Mónica, “Incentivos electorales frente a poderes presidenciales en Colombia: el efecto de la Reforma Constitucional de 1991 en la agenda del pleno”, p. 422.

<sup>896</sup> García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. DeJusticia, Bogotá, 2010, p. 32.

autores explican en cuatro razones. En primer lugar, ha permitido delegar funciones en autoridades locales que solventan de alguna manera la incapacidad del Estado para hacer presencia en todo el territorio sin amenazar su unidad. En segundo lugar, se ha convertido en una forma de redistribuir los recursos en una sociedad desigual, jerarquizada y con poca movilidad social, esto es, en “una fuente de justicia distributiva”. En tercer lugar, ha servido como catalizador de tensiones sociales, como una herramienta de negociación en entornos conflictivos que permite mantener la paz social. Y por último, ha funcionado como un mecanismo que permite conciliar o hacer posible la coexistencia entre lo legal y lo ilegal<sup>897</sup>. Además, como bien advierte Dávila, la capacidad del clientelismo de adaptarse a las nuevas exigencias que introdujo la Constitución de 1991 para superarlo<sup>898</sup> y lograr que continuara haciendo parte de la forma de hacer política, “obliga a ver este fenómeno, no como una enfermedad del sistema político, sino como una relación que por mucho tiempo ha generado un mecanismo de interacción o de intercambio entre diferentes sectores sociales”<sup>899</sup>.

Ahora bien, a pesar de que la Constitución de 1991 creó una circunscripción nacional para el Senado y recortó la facultad del ejecutivo de expedir decretos con fuerza de ley, señala Mónica Pachón, no modificó de forma significativa los incentivos de los legisladores para hacerlos responsables del diseño de la política nacional<sup>900</sup>. Para autores como Shugart, advierte Pachón, existe una relación entre las reglas electorales para elegir al Congreso y el poder legislativo del presidente, de forma que en aquellos sistemas electorales que crean incentivos para que los congresistas busquen votos a título personal, los congresistas tienden a delegar la formulación de la política nacional en el presidente. No obstante, señala Pachón, Colombia es una excepción a esta regla y el recorte que hizo la Constitución de 1991 de las facultades del ejecutivo, aun cuando no estuvo acompañado de incentivos que evitaran que los congresistas se centraran en aumentar su reputación personal, logró que se produjera una transformación de la agenda legislativa del Congreso y que ésta diera un viraje hacia la política de alcance nacional. De hecho, a partir de un estudio del contenido de los órdenes del día del pleno de ambas cámaras entre 1979 y 1998 –casi la totalidad de este segundo período– la autora encuentra que “la limitación del poder de decreto tuvo un efecto sobre la actividad legislativa, de modo que

---

<sup>897</sup> *Ibid.*, pp. 30-33.

<sup>898</sup> Un estudio detallado de los cambios institucionales que implementó la Constitución de 1991 para superar el clientelismo (reglas burocráticas, para conformar el legislativo, electorales y para las organizaciones políticas) puede consultarse en: Dávila Ladrón De Guevara, Andrés y Natalia Delgado Varela. “La metamorfosis del sistema político colombiano”, *op. cit.*, pp. 329-332.

<sup>899</sup> *Ibid.*, pp. 326 y 327.

<sup>900</sup> Pachón, Mónica. “Incentivos electorales frente a poderes presidenciales en Colombia”, *op. cit.*, p. 417.

aumentó la consideración y se priorizaron en el debate parlamentario las políticas de carácter nacional, incrementándose, en promedio, de un 57 a un 73 por ciento las iniciativas de este tipo en los órdenes del día. Este resultado se explica –continúa– por un cambio en el tipo de proyectos de ley que fueron priorizados para ser debatidos en el pleno, un cambio en la agenda del Senado la cual era antes de la reforma primordialmente local y regional y un incremento del porcentaje de proyectos de ley de autoría del Ejecutivo<sup>901</sup>.

### 2.2.3. Fragmentación del sistema de partidos

La excesiva fragmentación que experimentan los partidos políticos en este período responde a la continuidad que dio el constituyente de 1991 a los procedimientos electorales establecidos en la Constitución de 1886. Al igual que en el período anterior, los dirigentes de los partidos políticos continúan sin tener el control sobre la conformación de las listas que se presentan en su nombre y sobre los candidatos que pueden utilizar su etiqueta para lanzarse a las elecciones<sup>902</sup>. Esta falta de control de los partidos para designar a sus candidatos ha dado lugar al fenómeno de los “partidos de alquiler”, en los cuales ya no es el partido el que selecciona a sus candidatos a través de diversos mecanismos sino los candidatos los que eligen al partido que servirá para inscribir su candidatura<sup>903</sup>. En lugar de presentarse una lista por circunscripción, cada candidato presenta su propia lista, de forma tal que las elecciones parecen más una disputa entre candidatos al interior del partido que una competencia entre partidos<sup>904</sup> y, mientras se permita esta competencia intrapartidista, los candidatos tendrán incentivos para cultivar su reputación personal en lugar de luchar por fortalecer la reputación y cohesión del partido<sup>905</sup>.

La ausencia de disposiciones legales que prohíban la formación de distintos movimientos políticos al interior de un partido así como la permisibilidad de los mismos partidos para que sus miembros creen movimientos propios, señala Duque Daza, ha permitido a los dirigentes políticos obtener los beneficios de una especie de “doble militancia”<sup>906</sup>. En efecto, identificándose con la

---

<sup>901</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>902</sup> Si bien la ley 130 de 1994 por primera vez le otorgó a los partidos y movimientos políticos la facultad de sancionar a sus miembros e incluso de expulsarlos de la organización cuando transgredan el código de ética política expedido por el partido o movimiento, éste ha sido un mecanismo incipiente para controlar a los candidatos que se presentan utilizando la etiqueta de un partido (artículos 41 y ss).

<sup>903</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia”, *op. cit.*, pp. 368 y 369.

<sup>904</sup> Hartlyn, Jonathan y John Dugas. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”, *op. cit.*, p. 283.

<sup>905</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, *op. cit.*, p. 157.

<sup>906</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada”, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

etiqueta de uno de los partidos tradicionales, sea ésta la Liberal o la Conservadora, pero concurriendo a las elecciones con un movimiento <propio> del que a su vez se sirve en sus relaciones con el Estado, un dirigente político tiene la ventaja de captar a los electores que todavía se identifican con los partidos históricos y al mismo tiempo, de formar parte de un grupo parlamentario grande que le permitirá participar en las decisiones de peso que toma el Congreso (aprobación de proyectos de ley, ejercicio del control político, elección de altos cargos como Contralor General, Procurador General, Defensor del Pueblo etc.) sin necesidad de someterse a las directivas del partido ni de depender de éste para obtener una curul en las elecciones<sup>907</sup>.

Esta progresiva atomización de los partidos y movimientos, así como de las listas que presenta cada uno de ellos, puede observarse claramente en los datos recogidos por Bejarano y Pizarro. En efecto, advierten, en 1990 se presentan 8 partidos con 213 listas para Senado y 351 para Cámara. En 1991, el número de partidos se multiplica casi por tres pues, se presentan 22 partidos con 143 listas para Senado y 486 para Cámara. En 1994, el número de partidos asciende a 54, las listas para Senado a 251 y para Cámara, a 628. Finalmente, en 1998, el número de partidos alcanza los 80, y las listas para Senado 319 y las de Cámara, 692<sup>908</sup>. Esta situación, concluyen, “ha dado lugar no a un sistema multipartidista difuso (como en Ecuador) sino a un sistema bipartidista atenuado (y altamente atomizado) acompañado de un variado grupo de terceras fuerzas (que también son altamente fragmentadas)<sup>909</sup>.

Estos datos, sin embargo, deben matizarse con el criterio propuesto por Pizarro Leongómez para identificar qué es un partido político pues con frecuencia se incurre en el error de contar toda sigla como un partido político o movimiento autónomo cuando, en muchas ocasiones, se trata de una misma colectividad que compite en las elecciones bajo distintas etiquetas como parte de una estrategia electoral. Para el autor, son parte de una misma agrupación política “todas aquellas fuerzas que, a pesar de portar una sigla particular o incluso presentarse como multipartidista, han participado en una determinada convención partidista, han recibido el aval de un partido o movimiento reconocido legalmente por el Consejo Nacional Electoral para presentarse a los comicios o, finalmente, participan de manera activa en una determinada bancada parlamentaria”<sup>910</sup>. Este límite nos sirve entonces para identificar las terceras fuerzas, es decir, los partidos o movimientos que mantienen una total autonomía respecto de los partidos tradicionales

---

<sup>907</sup> *Ibid.*, pp. 201 y 202.

<sup>908</sup> Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. “From <Restricted> to <Besieged>: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”, *op. cit.*, p. 246.

<sup>909</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>910</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista?”, *op. cit.*, p. 93.

y que por tanto, no pueden tenerse como una extensión suya. De hecho, puede verse que tanto en 1991 como en 1994 tres facciones del partido Liberal que han conseguido su personería jurídica pero que siguen afirmando su pertenencia al partido, se presentan a las elecciones al Congreso. En 1998, el número de facciones asciende a 8 y en el 2002, alcanza las 18<sup>911</sup>. También el partido Conservador experimenta un fenómeno parecido. Para las elecciones al Congreso en 1991 se presenta bajo 6 etiquetas distintas, en 1994 se suman 2 más y en los siguientes comicios otros 7<sup>912</sup>.

Esta estrategia de multiplicar las listas conocida como “la operación avispa” sirvió a los partidos tradicionales para mantener sus mayorías en el Congreso. Aunque es cierto que también arrasó con algunos de sus barones electorales, fueron los partidos y movimientos nuevos su principal víctima<sup>913</sup>. De hecho, la utilización que de esta estrategia hizo en las elecciones de 1994 un partido tan prometedor como la AD M-19 –ocupó el tercer puesto en las elecciones presidenciales de 1990, el segundo en la Asamblea Constituyente del mismo año y nuevamente el tercero en las legislativas de 1991– la llevó a obtener apenas dos curules en la Cámara de Representantes y precipitó su desaparición en las elecciones de 1998. Otros partidos de izquierda como el Partido Comunista, el MOIR, la Corriente de Renovación Socialista y Esperanza, Paz y Libertad, se suman como víctimas de una excesiva fragmentación<sup>914</sup>.

Si bien la apertura del sistema político permite la expresión de fuerzas que estaban al margen de la toma de decisiones, la exacerbación del faccionalismo tiene el problema de acabar con los pequeños partidos así como de minar su disciplina interna y dificultar su actuación como un cuerpo cohesionado. A su vez, la falta de cohesión interna de los partidos tiene el doble efecto de debilitar, por un lado, al Congreso que será más susceptible a las presiones del ejecutivo y, por otro, al mismo ejecutivo, que no tendrá fácil la tarea de gobernar sin un apoyo estable en el Congreso<sup>915</sup>. Incluso la oposición resulta afectada con una fragmentación excesiva pues tendrá dificultades para trazar una posición coherente que le permita controlar al gobierno y presentarse

---

<sup>911</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada”, op. cit., p. 190.

<sup>912</sup> *Ibid.*, pp. 193-195.

<sup>913</sup> Sobre el carácter efímero de los nuevos partidos, advierte Pizarro Leongómez “[p]ara no ir demasiado lejos, en las últimas elecciones para Congreso en 1998, más de la mitad de los 80 partidos o movimientos registrados ante el Consejo Nacional Electoral perdieron su personería jurídica por no haber obtenido un mínimo de 50.000 votos o un parlamentario electo. Es decir, la gran mayoría de estos partidos fueron flor de un día”. Ver: “La atomización partidista en Colombia”, op. cit., p. 362.

<sup>914</sup> Ungar Bleier, Elizabeth y Germán Ruiz. “¿Hacia una recuperación del Congreso?”. En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997–1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, 1998, pp. 204 y 205.

<sup>915</sup> Ungar Bleier, Elizabeth. “La reforma al Congreso”, op. cit., p. 187.

como una verdadera alternativa política. En este sentido, advierten Bejarano y Pizarro, ya no son las restricciones impuestas por el sistema electoral el principal elemento institucional que ayuda a explicar la crisis reciente de los partidos políticos sino la excesiva apertura que empieza en la década del ochenta y alcanza su punto más alto en la Constitución de 1991<sup>916</sup>.

De otro lado, si se observa la composición del Congreso elegido en 1998, se tiene que a pesar de la excesiva fragmentación de los partidos y la aparición de nombres nuevos, éste no ha sufrido cambios sustanciales respecto de aquel que se eligió en 1994. En efecto, afirma Ungar, “en el Senado fueron reelegidos 54 senadores y 18 pasaron de la Cámara al Senado. Es decir, sólo 30 son <nuevos>. Sin embargo, estos no necesariamente representan alternativas políticas renovadoras, e incluso algunos son familiares de ex congresistas y políticos de larga trayectoria o que están siendo investigados o perdieron su investidura. En la Cámara, la proporción de reelegidos fue menor: solo 59 de los 162 elegidos, o sea el 36.4%, llegó nuevamente a la corporación”<sup>917</sup>. En el mismo sentido, señala Rodríguez Raga, el nacimiento de nuevos partidos políticos no ha alterado de forma significativa el control que ejercen los partidos tradicionales a nivel nacional y si bien, en algunas regiones estos han supuesto una competencia para el bipartidismo, en otras el sistema de partidos parece incluso haberse cerrado más<sup>918</sup>.

#### **2.2.4. Polarización del sistema de partidos**

El diseño de unas nuevas reglas de juego que tenían por objeto favorecer la participación de las minorías y el acceso de distintas fuerzas políticas resultó en un desplazamiento inicial de los partidos tradicionales que llevó a los más optimistas a afirmar que el bipartidismo había muerto. No era ésta una lectura desatinada si se tiene en cuenta que por primera vez, uno de los partidos tradicionales, el partido Conservador, pierde el segundo puesto en el parlamento y, de un control del 90% de las curules que habían conseguido entre ambos partidos en las elecciones legislativas de 1990, pasaron a tener un 54% en las elecciones de 1991, tras la revocatoria del Congreso que se aprobó con la expedición de la nueva Constitución. Pese a este revés inicial, rápidamente liberales y conservadores se adaptan a las nuevas reglas electorales y para las elecciones de 1994 y 1998 ya habían recuperado el 70% de las curules. Dice Gutiérrez Sanín “[l]os dos grandes partidos, cuya muerte se declara rutinariamente una vez por semana, se han

---

<sup>916</sup> Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. “From <Restricted> to <Besieged>: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”, op. cit., pp. 245.

<sup>917</sup> Ungar Bleier, Elizabeth y Germán Ruiz. “¿Hacia una recuperación del Congreso?”, op. cit., pp. 200 y 201.

<sup>918</sup> Rodríguez Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie?”, op. cit., p. 226.

adaptado bastante bien al nuevo paisaje institucional”. De igual forma, en otros espacios en los que se esperaba la irrupción de terceras fuerzas como por ejemplo en las Juntas Administradoras Locales, continúa el autor, los partidos tradicionales o bien no pierden nunca su hegemonía o bien después de un retroceso inicial se recuperan. En las alcaldías también, aunque de manera menos clara, se evidencia el predominio de los partidos tradicionales<sup>919</sup>.

Pero si las reglas electorales son favorables a la participación de terceras fuerzas ¿cómo se explica que éstas estén mal representadas en el Congreso y que el sistema funcione de forma sistemática en contra suya? Gutiérrez Sanín encuentra dos explicaciones a este fenómeno, una primera de carácter externo que es la aniquilación sistemática de que ha sido víctima la oposición en Colombia y de la que hay evidencias tan claras como el genocidio de un partido político (la Unión Patriótica), el asesinato de cuatro candidatos presidenciales (tres de izquierda y uno disidente del Partido Liberal) y la intimidación y asesinato de miles de sindicalistas, periodistas, defensores de derechos humanos y líderes sociales<sup>920</sup>. Pero además de la violencia y la represión ejercida sobre las nuevas fuerzas políticas, afirma Gutiérrez, la distorsión de la representación obedece a otros factores que también se producen *antes* del sistema electoral como por ejemplo la “alta aversión al riesgo en un clima de incertidumbre generalizada”. Una segunda explicación a la distorsión que sufren las preferencias electorales de los colombianos, de carácter interno y por tanto, producida *después* de que se ha puesto en marcha el sistema electoral, la obtiene el autor utilizando los conceptos de *equidad y eficiencia política*. En Colombia, señala, “[t]enemos un sistema simultáneamente eficiente en términos de representación e ineficaz en términos de control político”, esto es, a pesar de la distorsión de las preferencias, una vez que éstas son expresadas el sistema las transforma, relativamente bien, en curules parlamentarias. No obstante, el problema está en que rara vez esas curules se convierten en poder efectivo, es decir, en poder de decisión y control político. Si bien entonces las terceras fuerzas llegan al Congreso, su poder de voto sufre una “prolongada neutralización” ya sea porque el bipartidismo predomina y acapara el poder de decisión o porque se forman coaliciones entre el partido de gobierno y estas terceras fuerzas “que constituyen equilibrios estables” pues, a las terceras fuerzas les conviene estar con el ganador en lugar de oponerse<sup>921</sup>.

---

<sup>919</sup> Gutiérrez-Sanín, Francisco. “Rescate por un elefante. Congreso, sistema y reforma política”. En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997–1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, 1998, pp. 220 y 221.

<sup>920</sup> *Ibid.*, pp. 216 y 217.

<sup>921</sup> *Ibid.*, pp. 218, 221, 251 y 252.



Pero, aunque el sistema continúa funcionando en contra de las terceras fuerzas, no se puede desconocer que a partir de la Constitución de 1991 éstas protagonizaron una auténtica lucha por desplazar a los partidos tradicionales al punto de que muchos analistas pronosticaron el fin del bipartidismo. Como se ha repetido en varias ocasiones, la candidatura la AD M-19 para las elecciones presidenciales de 1990 consiguió una votación espectacular y ocupó el tercer puesto a pesar de que estaba debutando como partido y de que su líder, Carlos Pizarro, había sido asesinado un mes antes de las elecciones. Esta nueva fuerza continuará debatiéndose el segundo y tercer puesto durante tres elecciones consecutivas y, aunque su declive en 1994 puso en entredicho las posibilidades reales que tienen las tercerías de sobrevivir al sistema político, su desempeño en la contienda electoral marcó un record sin precedentes en la historia política colombiana. También a nivel local las terceras fuerzas han cosechado éxitos importantes. El más representativo es el caso de la Alcaldía de Bogotá en la que desde 1995, no gobierna ninguno de los partidos tradicionales. En efecto, desde la elección de Antanas Mockus en 1995 los ciudadanos han votando candidatos independientes, primero, y luego de izquierda<sup>922</sup>. En este sentido, “[l]as experiencias de 1970 y 1991 muestran que allí donde tienen una mínima seguridad, las tercerías están en capacidad de convertirse en una fuerza muy respetable”<sup>923</sup>.

Ahora bien, el declive de la tercera fuerza política más grande que surge durante este segundo período, deja de nuevo un sistema político escasamente polarizado. En efecto, Gutiérrez Sanín describe la situación de las elecciones presidenciales de 1998 como “el surgimiento del <centro indignado>, cuya principal característica parece ser la renuncia al tradicional policlasismo de los partidos Liberal y Conservador”, pues aunque se habló de que el país se había sumido en una “honda polarización política ocasionada por el proceso 8.000 y los escándalos de corrupción del gobierno de Samper<sup>924</sup>, los tres candidatos que se disputan las elecciones “eran típicos representantes del centro del espectro político”<sup>925</sup>.

---

<sup>922</sup> Entre el 3 de mayo de 2011 y el 8 de junio del mismo año, y ante la suspensión del entonces alcalde Samuel Moreno, es nombrada alcaldesa interina la ministra de Educación, María Fernanda Campo, por disposición del Presidente de la República. Asimismo, entre el 20 de marzo y el 21 de abril de 2014, ante la destitución del alcalde electo, Gustavo Petro, es nombrado alcalde interino Rafael Pardo Rueda.

<sup>923</sup> Gutiérrez-Sanín, Francisco. “Rescate por un elefante”, op. cit., pp. 252 y 253.

<sup>924</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés y Ana María Corredor. “Las elecciones del 26 de octubre: ¿cómo se reprodujo el poder local y regional”, op. cit., pp. 80 y 81.

<sup>925</sup> Gutiérrez-Sanín, Francisco. “Rescate por un elefante”, op. cit., p. 219. Para el autor: “en Colombia el centrismo es extraordinariamente pegajoso, debido entre otros factores al recuerdo de la Violencia (con V mayúscula) y a una sensación de incertidumbre generalizada que produce una natural aversión al riesgo”, *Ibid.*, p. 249.

Pese al predominio de los partidos tradicionales, estos perdieron buena parte de su nicho electoral. El partido Liberal por ejemplo, sigue siendo una fuerza importante en el Congreso, ocupando entre un 45 y un 60% de las curules, no obstante, en las elecciones presidenciales ha bajado de un 55% de los votos a un 35%. El partido Liberal entonces, “es un partido predominantemente legislativo” y aunque en ningún nivel es insignificante, “es más fuerte en elecciones subnacionales, y por lo menos más estable en los municipios que en las ciudades”<sup>926</sup>. Por su parte, el partido Conservador, señala Mónica Pachón, conserva un potencial electoral en las elecciones presidenciales, que sin embargo ha dependido de su interacción con el partido Liberal. En las elecciones para Congreso, en cambio, revela, a partir de 1974, una tendencia a perder curules de manera gradual. Este espacio perdido ha sido ocupado por nuevas fuerzas políticas, no obstante, los conservadores tienen la ventaja de ser una fuerza estable con representación nacional mientras que estos partidos minoritarios tienden a tener representación regional o local y a ser de corta duración<sup>927</sup>.

### **2.2.5. Formación de coaliciones**

En principio se pensó que con la Constitución de 1991 el presidente perdería una parte importante de su poder partidista, esto es, el control que puede ejercer sobre su partido en el Congreso cuando éste es mayoritario, o sobre la coalición que ha conseguido formar si su partido no alcanza dicha mayoría. Con las reglas electorales de la Constitución de 1886, liberales y conservadores consiguieron controlar, entre 1974 y 1990, casi siempre un 90% del Congreso y en el peor de los casos, como mínimo un 80% del mismo. Si bien las reglas electorales de la nueva Constitución alteraron el sistema de partidos, como vimos, no puede afirmarse la superación del bipartidismo. Además, aunque el acceso de nuevas fuerzas políticas y la exacerbación de la fragmentación dificultaron al presidente hacerse con una mayoría estable, este encontraría las herramientas para continuar imponiéndose sobre el Congreso.

Los primeros dos presidentes de este período, Gaviria y Samper, consiguieron mayorías muy estrechas en ambas cámaras que, en regímenes políticos con partidos disciplinados, le habría bastado a un presidente para gobernar. No obstante, la indisciplina partidista, incentivada por las reglas electorales replicadas por la Constitución de 1991, impidió a ambos presidentes apoyarse exclusivamente en su partido. En efecto, además de la división del partido Liberal en múltiples facciones, advierte Duque Daza, algunos de sus congresistas tenían su propio movimiento

---

<sup>926</sup> Gutiérrez Sanín, Francisco. “Historias de democratización anómala”, op. cit., pp. 37-40

<sup>927</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”, op. cit., p. 95 y 103.

político que no respondía a las directivas del partido, pues la doble militancia siguió estando permitida. Esta aparente pérdida del poder partidista, sin embargo, fue suplida por una dinámica de transacción en la que los protagonistas ya no son el ejecutivo y los partidos políticos, sino el ejecutivo y congresistas individuales, dinámica que resulta en la configuración de un “presidencialismo de transacción”<sup>928</sup>. En palabras del autor: “[e]l presidencialismo de transacción es una forma especial de presidencialismo en el cual se conforman coaliciones de partidos débiles internamente, ninguno de los cuales está en capacidad de gobernar solo y cuyas expectativas centrales son las de obtener recursos que les permitan mantenerse o mejorar sus posiciones en las estructuras nacionales y regionales de poder. Presidentes acorralados, que se presumen poderosos”<sup>929</sup>.

Sin poder contar con una mayoría estable, incluso cuando su partido es mayoritario en el Congreso, el presidente se enfrenta a presiones y chantajes constantes por parte de congresistas que condicionan su voto a las ventajas que puedan obtener para mantener su influencia, cultivar su electorado o ascender en su carrera política. El presidente gobierna así “asediado por el poder legislativo”<sup>930</sup>. Para desbloquear a un Congreso que funciona a partir de prebendas, el presidente, pese a la gran reducción del poder nominador que supuso la Constitución de 1991, sigue contando con una variedad de instrumentos que le permiten negociar la aprobación de su agenda<sup>931</sup>. Entre estos recursos, están los recursos del presupuesto nacional que se han distribuido entre los congresistas en forma de “auxilios parlamentarios”, que con la Constitución de 1991 pasaron a llamarse “cupos indicativos” o “recursos de inversión social regional” y que han sido una constante en el funcionamiento de esta “governabilidad de trueque”, así como el nombramiento en cargos de burocracia como embajadas, consulados y demás entidades del Estado en los que la carrera administrativa sigue siendo débil<sup>932</sup>. Las mayorías que construye entonces el ejecutivo, advierten Dávila y Natalia Delgado, “son fugaces, las coaliciones tienden a ser cambiantes y frágiles”<sup>933</sup>. Los problemas aumentan cuando los incentivos que tienen algunos miembros de la coalición disminuyen al

---

<sup>928</sup> Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando?”, pp. 103 y 104.

<sup>929</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>930</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>931</sup> Sobre este punto señala Pizarro, “[s]in duda, el Presidente tiene herramientas poderosas para sacar adelante sus proyectos fundamentales. Pero la negociación individual, parlamentario tras parlamentario en los ya famosos <desayunos de Palacio>, termina generando leyes de pésima calidad” Pizarro Leongómez, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia”, *op. cit.*, p. 389.

<sup>932</sup> Un interesante análisis de la evolución de los “auxilios parlamentarios” puede consultarse en el artículo de Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando?”, *op. cit.*, pp. 107- 111.

<sup>933</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés y Natalia Delgado Varela. “La metamorfosis del sistema político colombiano”, *op. cit.*, p. 338.

punto de que para mantenerlos en ella, el presidente debe dar más prebendas pero no puede permitírselo. En estos casos, señala Altman, en los que las exigencias exceden las prebendas viables, el presidente debe reestructurar la coalición a sabiendas de que perderá algunos de sus miembros<sup>934</sup>.

La debilidad del partido Liberal en el Congreso no sólo afectó la gobernabilidad de los presidentes liberales de este período. También supuso un “punto de inflexión” en la forma en que funcionaba el mismo Congreso antes de la expedición de la Constitución de 1991. Gutiérrez Sanín se refiere a él como “un nuevo equilibrio estable” en el que las terceras fuerzas son neutralizadas por el partido ganador. En efecto, advierte, si con anterioridad el voto de las tercerías funcionaba simplemente como una constancia y si pactaban lo hacían con el segundo partido “para romper la alianza bipartidista y forzar cambios”, ahora les resulta más favorable pactar con el partido ganador porque reciben las prebendas de apoyarlo y además desempeñan un papel más importante que aquel que su fuerza política real les permitiría. Por su parte, los liberales, que si tenían la mayoría preferían votar solos o llegar a acuerdos con los conservadores, ahora acuden a las terceras fuerzas que les asegura “la capacidad de decidir cualquier votación, incluso las calificadas, lo que les asignaba un papel de cuasi-dictadores”<sup>935</sup>.

Pero, la presión que ejerce el Congreso no es unilateral. También el gobierno encuentra formas de ejercer presión sobre el Congreso. Un caso paradigmático, puesto de relieve por Dávila, fue el chantaje que hizo el presidente Cesar Gaviria a las fuerzas políticas representadas en su gabinete ministerial para conseguir en el Congreso la aprobación de su agenda. En la segunda legislatura, el presidente anuncia que la continuación de estos partidos en su gabinete depende de su compromiso a apoyar en el Congreso una serie de reformas de iniciativa gubernamental destinadas a desarrollar la Constitución. Suscrito el pacto con tres de ellos –partido Liberal, Nueva Fuerza Democrática (coalición conservadora) y AD M-19– el gobierno cumplió su amenaza y reestructuró el gabinete para excluir a aquellos que se negaron: el MSN y el conservador<sup>936</sup>.

Pese a disminuir su fuerza electoral, desde la Constitución de 1991, señala Mónica Pachón, el partido Liberal determina las coaliciones que se forman en el Congreso, especialmente las que definen el nombramiento de los miembros de las comisiones, de los organismos de control más

---

<sup>934</sup> Altman, David. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies”, op. cit., p. 270.

<sup>935</sup> Gutiérrez-Sanín, Francisco. “Rescate por un elefante”, op. cit., pp. 245.

<sup>936</sup> Dávila Ladrón De Guevara, Andrés *Democracia pactada*, op. cit., p. 153.

importantes y de las Cortes. El partido Conservador, por su parte, a pesar de ser minoritario, ha logrado imponerse como “bancada” en estos casos. Además, continúa Pachón, el partido ha ocupado desde entonces las primeras vicepresidencias de Cámara y Senado, cargo que le permite influir sobre definición de la agenda legislativa y, tiene parlamentarios en todas las comisiones, situación que añadida a su larga historia de alianzas con el partido Liberal, le permite presentarse como el mejor socio a la hora de formar coaliciones<sup>937</sup>.

Respecto a Andrés Pastrana, sus poderes partidistas amenazaban con ser más débiles debido a la exacerbación de la fragmentación y la elección de un Congreso en el que su partido, el Conservador, no se hizo con la mayoría. Si se suman los escaños que obtuvieron los distintos movimientos en que se dividió cada partido, nuevamente se encuentra que el Liberal ocupa el primer puesto y además, con una diferencia que triplica al Conservador en ambas cámaras. El presidente se ve obligado así a recurrir a una coalición, la *Gran Alianza por el Cambio*, que incluyó movimientos del partido Conservador, del partido Liberal y congresistas que se lanzaron por movimientos “independientes”. Esta alianza también se caracterizaría por el espíritu “transaccional”, no obstante, empezó a resquebrajarse con los escándalos de corrupción que protagonizaron decenas de congresistas por sus vínculos con el narcotráfico y que los llevaron a perder su investidura y a pagar una condena penal. Este escándalo alcanzó tal magnitud que, tanto el presidente como el vicepresidente de la Cámara fueron condenados por delitos de cohecho y concierto para delinquir<sup>938</sup>. Por su parte, los liberales sacan partido de esta situación y ante la amenaza del presidente de revocar al Congreso como uno de los puntos centrales de su propuesta de referendo, lo retaron advirtiéndole que votarían la ley si se incluía en ella también la revocatoria del presidente. Por su parte los conservadores, que apoyaban el referendo, se desvincularon del gobierno y propusieron múltiples reformas<sup>939</sup>. Esta crisis de gobernabilidad durante el mandato de Pastrana ocasionó lo que Pedro Medellín identificó como una *parlamentarización del sistema presidencial* en la que el presidente tiende “a concentrar los problemas y soluciones en la ocupación del poder legislativo”. Con la intención de asegurar su gobernabilidad, afirma Pedro Medellín, el ejecutivo y el legislativo experimentaron una inversión de los roles ejercidos por ambos. Así, el gobierno asumió un protagonismo en el proceso legislativo dirigiendo la gestión de los proyectos que le interesaban mientras que los congresistas empezaron a dirigir algunas entidades gubernamentales. La negociación de prebendas sustituyó

---

<sup>937</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”, op. cit., p. 122.

<sup>938</sup> Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando?”, op. cit., pp. 103-105.

<sup>939</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”, op. cit., pp. 94.

el debate en el Congreso y el gobierno, en lugar de tomar decisiones cumplía una función de intermediador de intereses entre particulares<sup>940</sup>.

En este segundo período se evidencia un ejecutivo que debe hacer frente a las presiones de un Congreso enseñado a obtener ventajas del ejercicio de su función, un presidente “asediado” que autores como Pedro Medellín han descrito como “encadenados”. Dice el autor: “[e]l nuevo presidente debe saber que la politiquería y el reformismo convirtieron en rey al presidente, pero que también lo encadenaron”<sup>941</sup>. No quiere decir esto que el presidente hubiera perdido sus poderes partidistas pues, rápidamente supo adaptarse a unas nuevas reglas de juego. En efecto, Durante el mandato de Cesar Gaviria, continúa el autor, se volvió famoso el computador del ministro de gobierno Fabio Villegas en el que estaba detallada “la milimetría política”. También Ernesto Samper se libró de la acusación de la Cámara negociando prebendas con cada congresista. Y por último, Andrés Pastrana, que subió a la presidencia con una fuerte campaña anticlientelista, formó su coalición en el Congreso repartiendo puestos<sup>942</sup>.

### **3. Variaciones del presidencialismo**

Los rasgos que adquiere el presidencialismo en este período sufren una transformación respecto al período anterior y una parte importante de este cambio puede explicarse en la expedición de una nueva Constitución. En efecto, la facultad del ejecutivo de intervenir en el proceso de creación de la ley es objeto de importantes recortes. Por un lado, los estados de excepción sufren serias limitaciones con la especificación de los supuestos que pueden dar lugar a su declaración y del tiempo durante el cual se puede hacer uso de ellos. Además la prohibición de suspender los derechos y libertades fundamentales, le impiden al ejecutivo utilizarlos para controlar el disenso y la protesta social. De esta forma, el ejecutivo gobierna en este período, la mayor parte del tiempo con las herramientas que son propias a un estado de “normalidad”. Por otro lado, la delegación de facultades extraordinarias es sometida a nuevos límites que suponen la reducción de las materias y los tiempos en los que el Congreso puede revestir al ejecutivo de facultades para legislar.

Una reforma constitucional, sin embargo, no hubiera bastado para sustituir las prácticas políticas. Tanto Cesar Gaviria –el presidente que acompañó y apoyó la expedición de una nueva Constitución– como Ernesto Samper, intentaron continuar con la vieja dinámica de utilizar los

---

<sup>940</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., pp. 179 y 180.

<sup>941</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>942</sup> *Ibid.*, p. 231.

estados de excepción como herramienta para gobernar. Al inicio de este período pueden verse entonces los alcances que tienen las prácticas políticas para alterar e incluso frenar, el curso trazado por las reformas institucionales. Para revertir estas prácticas y conseguir que ambos presidentes enfrentaran las crisis sin saltarse al Congreso, la intervención de la Corte Constitucional fue determinante. En efecto, a diferencia del período anterior, en el que la Corte renunció a ejercer un control material sobre la declaración de un estado de excepción, en este período una reinterpretación del papel que le corresponde en el entramado institucional le permite ejercer un contrapeso efectivo al ejecutivo. Particularmente relevante fue su negativa a que se justificara la declaratoria de un estado de excepción en hechos que no fueran coyunturales, transitorios o excepcionales y que por el contrario, hicieran parte de una perturbación crónica del orden público o económico. Pese a que la Corte tuvo que retroceder en momentos puntuales ante las reiteradas amenazas del ejecutivo y del Congreso de suprimir este tipo de control, el poder presidencial ya no pudo ser ejercido en largos períodos de excepcionalidad. Además, con la prohibición de que los civiles fueran investigados y juzgados por la justicia militar, de que pudieran suspenderse los derechos humanos y las libertades fundamentales y de que se interrumpiera el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, el ejecutivo ya no pudo incurrir en los excesos que en el período anterior le habían permitido acallar la protesta y anular a la oposición.

También respecto a la iniciativa legislativa exclusiva la Constitución redujo la facultad que tenía el ejecutivo de incidir sobre el proceso de creación de la ley. El Congreso, no sólo recupera la facultad de presentar proyectos de ley sobre una gran variedad de materias sino que además, respecto de aquellos que continuaron siendo de iniciativa legislativa exclusiva del gobierno, recobra la facultad de introducir las modificaciones que considere pertinentes sin las restricciones que en la Constitución de 1886 habían hecho inviable su participación.

De otro lado, la reforma al sistema electoral y de partidos que introdujo la nueva Constitución y que buscaba facilitar la participación y acceso de nuevas fuerzas políticas, dio lugar a un excesivo faccionalismo que si en un principio dio la sensación de desplazar al bipartidismo, terminó volviéndose en contra de las terceras fuerzas que empezaban a consolidarse. Ningún partido escapó entonces a esta atomización. El partido del presidente, que continuó siendo en los tres casos uno de los partidos tradicionales, también sufrió una fuerte fragmentación y, a diferencia del período anterior, éste tuvo mayores dificultades para controlarlo. De hecho, si en el primer período los partidos tradicionales ocuparon entre un 80 y un 90% del parlamento, los primeros dos presidentes de este período consiguen apenas una estrecha mayoría y el último, ni

quiera esto. Si en un sistema de partidos disciplinados a un presidente le basta con esta mayoría para gobernar, la indisciplina de los partidos que sigue a la expedición de la Constitución de 1991, le impide apoyarse exclusivamente en ella.

Con facultades legislativas moderadas y poderes partidistas reducidos, el ejecutivo tiene limitada su capacidad para imponerse sobre el Congreso y exigirle aprobar las decisiones que son tomadas desde arriba. No puede recurrir a los estados de excepción para impulsar su agenda de gobierno mediante decreto ni tampoco puede asegurarse de que la mayoría que tiene su partido en el Congreso la aprobará. Pero, si estos cambios parecían suficientes en la primera parte de esta investigación para conseguir una “moderación” del hiperpresidencialismo, éste pronto deja en evidencia su gran capacidad para mutar y recurrir a otras estrategias que le permiten continuar concentrando poderes. En efecto, utilizando a su favor la altísima fragmentación en que degeneró el sistema de partidos y la indisciplina de los mismos, el ejecutivo supo adaptarse a las nuevas condiciones y valerse de estrategias que habían sido probadas con éxito en décadas anteriores. A través de la herramienta “transaccional”, a que hacía referencia Duque Daza, el ejecutivo consiguió negociar individualmente con los congresistas para continuar construyendo las mayorías que le permitieron aprobar su agenda. Utilizando los recursos del presupuesto nacional, así como la planta burocrática, consiguió conciliar con sus opositores y formar alianzas en las que pudo apoyarse sin mayores tropiezos.

Aparte de permitirle aprobar su agenda, la construcción de amplios poderes partidistas lleva a que algunas de las reformas implementadas por la Constitución de 1991 se queden cortas para “moderar” el ejercicio del poder presidencial. Por ejemplo, si bien la delegación de la función legislativa que puede hacer el Congreso al ejecutivo fue objeto de importantes limitaciones, éste continuó ejerciendo tal función porque su control del Congreso le permitía conseguir la aprobación de las leyes que le delegan esta facultad. Aunque es cierto que en este período hay una disminución considerable de la actividad legislativa del ejecutivo respecto del período anterior, estas delegaciones le permiten encontrar una salida a las limitaciones que de forma reiterada le impuso la Corte para recurrir a los estados de excepción. De esta forma, el ejercicio de la función legislativa a partir de una delegación del Congreso es producto en este período del ejercicio de poderes partidistas, más que de una regulación permisiva por parte de la ley.

Estos poderes partidistas también llevaron a que herramientas como la moción de censura, se quedaran cortas para ejercer un control al ejecutivo. Sobre el rechazo de las mociones de censura presentadas por el Congreso, no sólo influyeron los requisitos que la Constitución exigió



para su aprobación, sino sobre todo las mayorías que respaldaron al ejecutivo y que impidieron que éstas prosperaran. No debe desconocerse, sin embargo, que este mecanismo ha permitido que el gobierno asuma responsabilidades por sus políticas y que incluso, algunos de sus ministros renuncien después de dar explicaciones en el parlamento. Por último, la construcción de amplios poderes partidistas, como se verá en la tercera parte, permitió al presidente Ernesto Samper conseguir de la Cámara de Representantes una resolución de preclusión de la investigación que se adelantaba en su contra por el supuesto ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña presidencial. A través de negociaciones individuales con congresistas, el presidente logró escapar al juicio político y evitó ser removido de su cargo.

En este período se registra entonces una primera mutación del hiperpresidencialismo en la cual el ejecutivo, enfrentado a límites constitucionales que gracias a la intervención de la Corte no consigue sobrepasar, encuentra en las prácticas tradicionales del clientelismo una herramienta para negociar individualmente con los congresistas y hacerse con el poder partidario que en otro tiempo, la cohesión ideológica y la cohabitación burocrática, le habían asegurado un respaldo en el Congreso. De la Constitución de 1991, pero sobre todo, de la continuación de antiguas prácticas políticas, resulta una nueva modalidad de hiperpresidencialismo que se construye, ya no sobre un exceso de facultades legislativas, porque éstas se han moderado, sino sobre unos amplios poderes partidistas que le permite al presidente concentrar la función legislativa y ejecutiva.



## Capítulo 3

### Tercer período (2002-2010)

Este último período comprende los dos mandatos consecutivos de Álvaro Uribe Vélez que fueron posibles gracias a la reforma constitucional que aprobó el Congreso durante el ejercicio de su primer mandato, para levantar la prohibición de la reelección presidencial. Empieza entonces con su elección como presidente de la República el 7 de agosto de 2002 y termina con la sentencia de la Corte Constitucional que declara en 2010 la inexecutable de la ley que convoca a un referendo para autorizar una segunda reelección consecutiva del presidente de la República (C-141/2010). Este período también se demarcó atendiendo a una reforma constitucional, el Acto Legislativo 1 de 2003, que por diseñar un nuevo sistema electoral y de partidos tuvo gran repercusión sobre el ejercicio del poder presidencial. Este Acto Legislativo recoge la preocupación por recuperar el protagonismo de los partidos con miras a restablecer el equilibrio de poderes que había intentado (sin éxito) conseguir la Carta de 1991. La fecha de cierre se escoge atendiendo al contrapeso que supuso la sentencia de la Corte Constitucional al intento del presidente de perpetuarse en su cargo y continuar con la tendencia de concentrar poderes que el nuevo diseño institucional no había conseguido revertir.

Dentro de las facultades legislativas, además de las facultades extraordinarias que ejerce el ejecutivo a partir de la declaración de un estado de excepción y de la delegación expresa del Congreso, se estudia en este período cómo se configuran el veto presidencial, los mensajes de urgencia y la citación a sesiones extraordinarias. A diferencia de los períodos anteriores, en éste el poder presidencial es ejercido por una sola persona y en esa medida, pueden atribuirse algunos rasgos particulares que en él se identifican, al carisma del líder. Si bien los amplios pero no excesivos poderes partidistas que construye Álvaro Uribe durante su primer mandato, permitían clasificarlo dentro del período anterior –máxime si se tiene en cuenta que para éste, tanto el presidente como el Congreso fueron elegidos con las reglas electorales de la Constitución de 1991– se prefirió estudiar ambos mandatos como un todo, de manera que pudieran identificarse los excesos que adquiere el poder presidencial en su segundo mandato como el resultado de una serie de factores encadenados y no como un cambio repentino o abrupto.

En este capítulo se presta especial atención a la formación de las coaliciones en la medida en que éstas constituyen el pilar sobre el cual el presidente construye los excesivos poderes partidistas que explican la modalidad de presidencialismo que se configura en este período. Para ello, se escogieron tres proyectos aprobados por el Congreso que fortalecen la posición del ejecutivo en el entramado institucional y revelan tres estrategias que éste utiliza para conformar una mayoría: la negociación individual con congresistas de la oposición para completar una mayoría, la negociación individual con miembros de la propia coalición para revalidar los acuerdos y sostener una mayoría y la imposición de la coalición de gobierno sobre el resto del Congreso. Cada una de estas estrategias revela la adquisición progresiva de poderes partidistas. Para terminar, se estudia el papel que desempeñó la Corte Constitucional tanto en la construcción del hiperpresidencialismo como en los intentos por moderarlo imponiendo frenos al ejecutivo que le impidieran seguir avanzando hacia la concentración de más poder.

## 1. El contexto

Tanto la evolución de las campañas como los resultados de las elecciones presidenciales del año 2002, estuvieron determinados por el fracaso del proceso de paz que había iniciado el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC y la impaciencia de los colombianos ante la exacerbación de la violencia y la incapacidad del Estado de hacer presencia en todo el territorio y garantizar sus derechos<sup>943</sup>. En estos años, advierte Medellín, “Colombia parece haber cruzado el umbral de la ingobernabilidad”. En efecto, señala, “una multiplicidad de actores se disputa, centímetro a centímetro, el control territorial y el dominio de la administración pública. En un mismo territorio coexisten varios ejércitos, confluyen constituciones paralelas que cobran sus propios impuestos, imparten justicia y se entremezcla tal variedad de jurisdicciones que el Estado aparece como uno más de los actores en confrontación y, por tanto, resulta incapaz de asegurar que todos los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen un mínimo de reglas de juego político e institucional”<sup>944</sup>.

---

<sup>943</sup> Los diálogos de paz que inició el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC fueron especialmente controvertidos por la decisión del gobierno de otorgarle a las FARC una zona desmilitarizada en la región del Caguán para llevar a cabo los diálogos, sin que se hubiera acordado previamente un cese al fuego. Con el control de un territorio del tamaño casi de Suiza, advierte Dudley, las FARC, como en tiempos de la UP, “estaban utilizando las conversaciones de paz para expandir su poder militar”. En efecto, continúa el autor, utilizaban la zona de distensión para aumentar su arsenal de armas, continuar con el negocio del narcotráfico, esconder a los secuestrados e incluso, atacar a las poblaciones vecinas. Ver: Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op.cit., pp. 249 y 250

<sup>944</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op.cit., p. 13.

Además de la exacerbación de la violencia de la que participan grupos armados –de derecha y de izquierda– y el mismo Estado, se vive un clima de frustración ante el fracaso de la Constitución para cambiar viejas prácticas políticas. En efecto, el sistema de partidos que diseñó la Carta de 1991 para permitir la participación y acceso de nuevas fuerzas políticas excluidas de la contienda electoral, había dejado en evidencia su incapacidad para acabar con el predominio del bipartidismo y asegurar la supervivencia de las fuerzas minoritarias. La creciente atomización de los partidos y movimientos políticos dio lugar a una altísima volatilidad y a una personalización de los partidos que ahora giraban en torno a liderazgos personales en lugar de proyectos ideológicos partidistas<sup>945</sup>. Además, advierte Ungar, la composición del congreso no había conseguido renovarse, ni en términos partidistas ni de personas.

En este contexto, Álvaro Uribe se convierte en el candidato favorito gracias a su insistencia, por un lado, de impulsar reformas institucionales dirigidas a acabar con la corrupción y la politiquería<sup>946</sup> –para lo cual prometió convocar a un referendo que cambiaría las “costumbres políticas”– y, por otro, de poner fin al conflicto con la guerrilla mediante una derrota militar que conseguiría con su *Política de Defensa y Seguridad democrática*. El 7 de agosto de 2002, Álvaro Uribe llega a la presidencia con un 53% del total de los votos. Esta es la primera vez desde la expedición de la Constitución de 1991 que un candidato consigue ganar las elecciones en primera vuelta y además, que un candidato disidente derrota con un amplio margen y “en solitario”, al candidato oficial del partido Liberal<sup>947</sup>. En efecto, señala Gutiérrez, “Uribe subió al poder con el voto de tres nichos electorales. Capturó casi la totalidad del electorado azul, más de la mitad del liberal, y la mayoría del independiente”<sup>948</sup>. La confluencia de tan distintas fuerzas para apoyar su candidatura explica su estrategia de no querer comprometerse con una sola sigla.

Siguiendo con la idea de que en la modificación de las reglas de juego reside la única estrategia viable para responder a las crisis cíclicas que experimenta el país, este período no sólo es precedido por múltiples intentos de reformar la Carta Política sino que se caracteriza por

---

<sup>945</sup> Ungar Bleier, Elizabeth y Germán Ruiz. “¿Hacia una recuperación del Congreso?, op.cit., p. 212.

<sup>946</sup> El discurso anticorrupción al que apelaron tanto Andrés Pastrana como Álvaro Uribe se caracterizó, como bien advierte Francisco Gutiérrez, por su carácter antiparlamentario que identifica al Congreso y a los políticos como el foco de la corrupción y defiende la necesidad de fortalecer el poder del ejecutivo. Esto se evidencia, continúa el autor en los intentos de revocar el Congreso o de acudir al pueblo, a través de mecanismos como el referendo, para adelantar las reformas. Ver: Gutiérrez Sanín, Francisco. “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez”. *Nueva Sociedad*, Vol. 192, 2004, p. 60.

<sup>947</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op.cit., pp. 196.

<sup>948</sup> Gutiérrez Sanin, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op.cit., p. 110.

continuar con la dinámica de debatir permanentemente una reforma constitucional<sup>949</sup>. La primera de ellas fue el proyecto de ley que presentó Álvaro Uribe una vez fue elegido, para someter a referendo la reforma constitucional que prometió durante su campaña electoral y que tenía por objeto poner fin a la politiquería y la corrupción. El Congreso, sin embargo, en la tramitación de la ley eliminó los puntos que se referían a la revocatoria inmediata del Congreso y a la creación de un sistema unicameral que reduciría el número de sus miembros de 268 a 160<sup>950</sup>. Tras un proceso de largas negociaciones con la clase política, Álvaro Uribe finalmente pierde su primer pulso. Esta derrota es identificada por Medellín como “el fin de una presidencia ajena a las presiones y la intermediación clientelista de los congresistas y el comienzo de un matrimonio de convivencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que levantaba un gran muro de contención a cualquier intento de transformar las costumbres políticas en el país”<sup>951</sup>. En efecto, continúa el autor, para conseguir la aprobación de una reforma contra la politiquería el presidente se vio obligado a recurrir a prácticas politiqueras<sup>952</sup>.

---

<sup>949</sup> Tanto Ernesto Samper como Andrés Pastrana presentaron varios proyectos de reforma política, todos ellos fallidos. El primero, convocó mediante decreto la conformación de la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos que tenía por objeto realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos y proponer las reformas que debían introducirse a éstos y al Congreso (decreto 763 de mayo 9 de 1995). No obstante, todos los proyectos que resultaron de las propuestas de la Comisión se hundieron en el Congreso. El segundo, contrató un Informe de Consultoría internacional conformada por politólogos de reconocido prestigio internacional como, Arturo Valenzuela, Joseph Colomer, Miguel Cevallos, Arend Lijphart y Mathew Shugart, del que resultó un proyecto que fue archivado. También corrieron con la misma suerte un segundo intento de Pastrana de promover una reforma a través de la convocatoria a un referendo, así como un último intento de reforma de origen parlamentario.

<sup>950</sup> Ley 796 de 2003 (enero 21) “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”. En el extenso articulado que aprobó el Congreso se incluyeron 19 preguntas que recogían temas tan variados como: la pérdida de derechos políticos y la ampliación de inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado; el voto nominal y público en los órganos colegiados; la eliminación de las suplencias de los congresistas, diputados, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales; las facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control de la Hacienda Pública; la separación de las funciones legislativas y administrativas del Congreso; la reducción del tamaño del Congreso; la ampliación de las causales de pérdida de investidura de congresistas, concejales, diputados y miembros de Juntas Administradoras Locales; la limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos públicos, la supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales; la supresión de personerías; la erradicación de los auxilios con dineros públicos; la destinación de los recursos que se ahorrarían con la supresión de las contralorías y personerías a la educación y el saneamiento básico; la inclusión de medidas para racionalizar el gasto público; la introducción de modificaciones al régimen de los partidos políticos; normas relativas al narcotráfico y la drogadicción y la ampliación del período de alcaldes y gobernadores.

<sup>951</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 222.

<sup>952</sup> Estas prácticas “politiqueras” se refieren a la utilización del proyecto de ley sobre estímulos electorales, que estaba en curso, para incluir nuevos estímulos que tenían por objeto aumentar la participación en la votación del referendo, así como la fijación de la votación para el mismo día en que se llevarían a cabo las elecciones locales y que también, se creía, aseguraría una alta participación.

Una segunda reforma, paralela al trámite del referendo, inició con la presentación de los proyectos de reforma política que hicieron el partido Liberal y el grupo de los independientes, con la idea de remediar el desprestigio en que se sumía el poder legislativo frente a la opinión pública. Además de la reforma al sistema electoral y de partidos, estos proyectos proponen modificaciones al funcionamiento del Congreso, al régimen de los congresistas e incluso, a la rama ejecutiva<sup>953</sup>. Sus medidas intentan rearticular la competencia entre los partidos, reducir su excesiva fragmentación y falta de cohesión, así como otorgarles a los partidos herramientas que les permitan ejercer un control sobre sus miembros<sup>954</sup>. Los proyectos, que finalmente desembocan en el Acto Legislativo 1 de 2003 y que determinan el inicio de este período, se caracterizan así por haber tenido origen en el Congreso y no en el ejecutivo, y por conseguir unificar los proyectos presentados por el partido Liberal y el Polo Democrático Independiente, únicos partidos que se mantienen en la oposición durante todo el mandato de Álvaro Uribe<sup>955</sup>. A este proyecto unificado se sumaron también las propuestas del partido Conservador así como las de los representantes uribistas. Aunque se verá con detalle más adelante, vale la pena resaltar que el Acto Legislativo cambió la fórmula electoral –del método de Hare al de Hont–, creó el voto preferente según decisión de cada partido, estableció las listas únicas, creó un umbral electoral, prohibió la doble militancia y dio la posibilidad, de manera transitoria, de que los congresistas pudieran formar nuevos partidos políticos siempre que sus votaciones sumaran, para las elecciones de 2002, el 2% del total de votos válidos para Senado.

Con estas nuevas reglas electorales que levantaron la prohibición del transfuguismo político, el presidente fortaleció su coalición en el Congreso e inició el proyecto de obtener la aprobación de una tercera reforma constitucional que le permitiera reelegirse para un segundo mandato consecutivo, apenas seis meses después del fracaso del referendo<sup>956</sup>. En esta ocasión la

---

<sup>953</sup> Holguín Castillo, Jimena. *La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003*. Ediciones Uniandes, Documento CESO No. 70, 2004, p. 35.

<sup>954</sup> Duque Daza, Javier. "Redefinición de las reglas de juego...", op. cit., p.435.

<sup>955</sup> Holguín Castillo, Jimena. *La reforma política en Colombia*, op. cit., p. 7. Pero si bien el único intento exitoso por impulsar una reforma política desde la expedición de la Constitución de 1991 tiene origen en el Congreso, conviene advertir que, como señala Jimena Holguín, los intentos de reforma más "promocionados y debatidos" tuvieron siempre origen en el gobierno de turno, *Ibíd.*, p. 18.

<sup>956</sup> Conviene recordar que, como bien advierte Dix, a excepción del período comprendido entre 1886 y 1910, todas las constituciones colombianas limitan el período presidencial a dos o cuatro años y en su mayoría, prohíben la reelección inmediata del presidente (la Constitución de 1863 estableció un período presidencial de dos años que fue ampliado por la Constitución de 1886 a seis años y que nuevamente en 1910, a través de una reforma constitucional, se reduce a cuatro años). De hecho, afirma el autor, sólo cuatro presidentes ejercieron un segundo mandato y únicamente Rafael Núñez en períodos consecutivos y por un período máximo de seis años ininterrumpidos. Hasta la elección de Álvaro Uribe ningún otro

reforma se tramitaría mediante un Acto Legislativo que fue radicado por un grupo de senadores uribistas y que suponía modificar tanto el artículo 127 de la Constitución –que regulaba la participación de los funcionarios públicos en política–, como los artículos 197 y 204, que prohibían la reelección inmediata de presidente y vicepresidente, respectivamente. Además, esta reforma tenía como único beneficiario a Álvaro Uribe por cuanto no establecía limitación alguna para el presidente que estuviera en ejercicio al momento de aprobarse<sup>957</sup>. Como se verá, el levantamiento de esta prohibición y la prórroga del ejercicio del mandato por cuatro años más, se hizo sin llevar a cabo un ajuste de los frenos y contrapesos que la Constitución diseñó para garantizar el equilibrio de poderes. Gracias a esta reforma, el presidente fue reelegido para el período 2006-2010 con un 62.35% de los votos. De nuevo, no fue necesaria una la segunda vuelta<sup>958</sup>.

Aparte de las reformas constitucionales que siguieron durante este gobierno y que se estudian con detenimiento en este capítulo, se destaca en este período la suscripción del Acuerdo de Santa Fe de Ralito entre el gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC) el 15 de julio de 2003, que permitió la negociación y desmovilización del grupo paramilitar<sup>959</sup>. Asimismo, la extensión de la Fuerza Pública a casi todos los municipios del país, la disminución de los índices de violencia y el debilitamiento de las guerrillas a través de una serie de éxitos militares que no tenían precedentes en la lucha contra la subversión y que le ayudó a este gobierno a mantener los altísimos índices de favorabilidad con que empezó su mandato. En 2007 por ejemplo, la Fuerza Pública dio de baja a importantes cabecillas de las FARC, como alias “JJ”, cabecilla del frente urbano “Manuel Cepeda Vargas”, a quien se le atribuye haber planeado el secuestro de doce diputados de la Asamblea del Valle, once de los cuales fueron ejecutados días después, presuntamente en retaliación del grupo guerrillero por la muerte de su

---

presidente había ocupado el cargo de manera continua por un período tan largo (ocho años en total) y con pretensiones de extenderlo aún más. La reforma de 1910 permitió la reelección pasado un período presidencial y la constitución de 1991 prohibió todo tipo de reelección.

Dix, Robert H. *The Politics of Colombia*, op. cit., p. 23 y 24.

<sup>957</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 228.

<sup>958</sup> Una interesante radiografía de la situación en la que se encuentra el país después del primer mandato de Uribe, en temas como el conflicto armado y los esfuerzos del gobierno por alcanzar un acuerdo humanitario con las FARC que permitiera la liberación de los secuestrados, la continuidad de la política de “seguridad democrática”, la desmovilización de los paramilitares, la coyuntura económica e internacional, el escándalo de la “parapolítica” y la percepción de los ciudadanos de la democracia, entre otros, puede consultarse en Botero, Felipe y María Lucía Méndez. “¿Reír o llorar? El drama del conflicto y la resiliencia de la economía en Colombia, 2007”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 1, 2008, pp. 121-145.

<sup>959</sup> Un análisis de este proceso de paz pueden consultarse en: Leal Buitrago, Francisco. “La política de seguridad democrática 2002-2005”. *Análisis político*, Vol. 19, No. 57, pp. 6 y ss.



líder<sup>960</sup>. También cayó en manos del Ejército alias el “Negro Acacio”, principal encargado del negocio de la droga y tráfico de armas de las FARC<sup>961</sup>. En 2008, fue capturado alias “Martín Sombra”, conocido también como el “carcelero”, quien comandaba el grupo que vigilaba a los secuestrados de las FARC recluidos en las jaulas de alambre de púa que él había diseñado<sup>962</sup>. Este mismo año, en territorio ecuatoriano fue dado de baja el segundo al mando del secretariado de las FARC, Raúl Reyes, desencadenando la incursión del Ejército colombiano una crisis diplomática con Ecuador y Venezuela por la violación que supuso esta operación a la soberanía del vecino país<sup>963</sup>. Cinco días después fue asesinado otro miembro del secretariado, Iván Ríos, esta vez a manos de sus hombres que se rindieron a las autoridades entregando el brazo del comandante como prueba de su muerte para cobrar la recompensa que por él ofrecía el gobierno<sup>964</sup>. Finalmente, el 2 de julio, en la llamada “operación Jaque”, el Ejército rescató quince secuestrados que estaban en poder de las FARC, en una gran operación de inteligencia militar<sup>965</sup>. A estos éxitos militares, se suman otros golpes que debilitan a la guerrilla como la muerte natural de su jefe y fundador Pedro Antonio Marín, alias “Manuel Marulanda” o “Tirofijo”<sup>966</sup>, la desertión y entrega de alias “Karina”, comandante del Frente 47 de las FARC y temida como una de las más sanguinarias de la organización<sup>967</sup>, la fuga del ex representante a la

---

<sup>960</sup> Diario El Tiempo (30 de junio de 2007). “¿Muerte de JJ causó masacre de diputados”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2557917>, última consulta: 2 de septiembre de 2016.

Revista Semana (25 de mayo de 2012). “Esta es la voz de JJ”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/esta-voz-ji/258457-3>, última consulta: 2 de septiembre de 2016.

<sup>961</sup> Diario El Tiempo (18 de diciembre de 2007). “Se acabó la suerte del <Negro Acacio>” en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2770504>, última consulta: 2 de septiembre de 2016.

<sup>962</sup> Radio Caracol (26 de febrero de 2008). “Capturan a alias <Martín Sombra>, hombre clave de la guerrilla de las FARC”. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2008/02/26/judicial/1204039260\\_554893.html](http://caracol.com.co/radio/2008/02/26/judicial/1204039260_554893.html), última consulta: 12 de septiembre de 2016. VerdadAbierta (22 de julio de 2013), “El dossier de Martín Sombra”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/jefes-de-la-farc/4678-martin-sombra-50-anos-de-crimenes-en-la-guerrilla>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

<sup>963</sup> Revista Semana (3 de marzo de 2016). “Raúl Reyes, <canciller> y miembro del Secretariado de las Farc, fue muerto en combate en Ecuador”. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/raul-reyes-canciller-miembro-del-secretariado-farc-muerto-combate-ecuador/91318-3>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

<sup>964</sup> Diario “El Tiempo” (7 de marzo de 2008). “A manos de sus propios hombres murió 'Iván Ríos', miembro del Secretariado de las Farc”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3990694>, última consulta: 25 de septiembre de 2016.

<sup>965</sup> Revista Semana (28 de junio de 2008). “Jaque mate: la operación perfecta”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-mate-operacion-perfecta/93666-3>, última consulta: 25 de septiembre de 2016.

<sup>966</sup> Revista Semana (25 de mayo de 2016). “La muerte de <Manuel Marulanda Vélez>”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-muerte-de-manuel-marulanda-velez>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

<sup>967</sup> Diario el tiempo (19 de mayo de 2008). “Así fue la entrega de 'Karina', una de las guerrilleras de las Farc más buscadas”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4176008>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

Cámara Tulio Lizcano secuestrado por las FARC durante 8 años<sup>968</sup>, así como las desmovilizaciones individuales que, según datos del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa, en 2008 alcanzó a 3.352 integrantes de las FARC, ascendiendo a un total de 11.318 desde que tomó posesión Álvaro Uribe el 7 de agosto de 2002<sup>969</sup>.

## **2. Configuración del presidencialismo**

### **2.1. Las facultades del ejecutivo**

En este período el ejecutivo conserva las facultades para intervenir en el proceso de creación de la ley establecidas en la Constitución de 1991. Esto quiere decir, como se vio en el capítulo anterior, que los supuestos y los términos en que puede recurrir a los estados de excepción son más limitados. A su vez, la delegación que puede recibir del Congreso para ejercer la función legislativa tiene un límite de seis meses y solo puede referirse a las materias específicas para las cuales el presidente solicita tal delegación. Además, en ningún caso ésta puede conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas, crear servicios administrativos y técnicos de las cámaras o decretar impuestos. La reducción de estas facultades, respecto a las que contemplaba la Constitución de 1886, supone que el presidente ya no puede implementar su agenda legislativa de forma unilateral y lo obliga a recurrir a la aprobación del Congreso para conseguir implementarla, aumentando las posibilidades de que sea bloqueado si no logra hacerse con una mayoría en él. También se reducen las materias sobre las cuales el ejecutivo tiene iniciativa legislativa exclusiva, de forma que el Congreso recupera la facultad de presentar proyectos de ley sobre una gran variedad de materias y le es reconocida la facultad de introducir las modificaciones que considere pertinentes sin las restricciones que, con la Constitución de 1886, anularon su participación.

#### *Moción de censura*

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) el Congreso impulsó seis mociones de censura. Las dos primeras –en 2002 contra el Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño y en 2003 contra la Ministra de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Martha

---

<sup>968</sup> Diario El Espectador (27 de octubre de 2008). “Óscar Tulio Lizcano llegó de la selva con desnutrición”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo86258-oscar-tulio-lizcano-llego-de-selva-desnutricion>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

<sup>969</sup> Radio Santa Fé (diciembre 18 de 2008). “Mas de 3000 desmovilizados en 2008”. Disponible en: <http://www.radiosantafe.com/page/7/?s=desmoviliz%C3%B3>, última consulta: 25 de septiembre de 2016.

Pinto– fueron retiradas. También en 2003 se presentaron dos mociones de censura más, contra el Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía, y nuevamente contra el Ministro del Interior Fernando Londoño. La primera no avanzó y la segunda desencadenó la renuncia del Ministro antes de que la moción fuera aprobada por el Congreso. Por último, en 2005 se presentan dos mociones que tampoco consiguen avanzar, contra el Ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe y una vez más, contra la Ministra de Tecnologías de Información y Comunicaciones<sup>970</sup>.

En 2007, se impulsó una reforma para flexibilizar las mayorías que la Constitución exigía al Congreso para conseguir la aprobación de una moción de censura. En efecto, la exigencia de una mayoría absoluta de ambas Cámaras había hecho de este control político un instrumento ineficiente pues, desde su creación en 1991 ningún intento del Congreso por deponer a un ministro había prosperado. Con el Acto legislativo 1 de 2007 la mayoría exigida se reduce a la mayoría absoluta de la Cámara que la propone. Inmediatamente se aprueba la reforma, el Presidente se pronuncia sobre su inconveniencia advirtiendo que supone una disminución del poder del ejecutivo de designar y remover libremente a sus ministros que “quebranta la unidad del parlamento”, al permitir la aprobación de la moción por una sola Cámara, y “desequilibra la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo”<sup>971</sup>. Varios intentos, todos fallidos, fueron promovidos por el presidente para derogar la reforma<sup>972</sup>.

Durante el segundo período, el gobierno se enfrentará a cuatro mociones más. En 2007 contra el Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos (no avanzó); en 2008 contra el Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias (fue retirada), también en 2008, contra el Ministro de Salud y Protección Social, Diego Palacios (no avanzó) y finalmente, en 2009, contra el Ministro de Agricultura, Andrés Fernández Acosta (tampoco avanzó). Sobre este punto advierte Duque Daza “[d]urante los dos gobiernos consecutivos de Álvaro Uribe hubo nueve intentos de moción de censura, más de uno por año en promedio, todos fallidos, por la imposición de las mayorías de la coalición de gobierno. Algunos de los ministros de este gobierno fueron destituidos por faltas graves y otros están involucrados en procesos penales”<sup>973</sup>. Pero, si bien el ejercicio del control político no

---

<sup>970</sup> Un estudio detallado de las razones que motivaron cada moción así como su trámite en el Congreso puede consultarse en Duque Daza, Javier. “La moción de censura en Colombia”, op. cit., p. 63-69.

<sup>971</sup> Diario El Tiempo (27 de junio de 2007). “Presidente Álvaro Uribe dice que reforma a la moción de censura rompe equilibrio de poderes”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3613842>, última consulta: 28 de octubre de 2016.

<sup>972</sup> Diario El Espectador (27 de diciembre de 2007). “La piedra en el zapato de la moción de censura”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/politica/articuloimpreso-piedra-el-zapato-mocion-censura>, última consulta: 28 de octubre de 2016.

<sup>973</sup> Duque Daza, Javier. “La moción de censura en Colombia, op. cit., pp. 63 y 64.

consigue producir un viraje en las políticas del gobierno e incluso después de las reformas, la oposición sigue sin poder construir una mayoría que le permita aprobar una moción de censura, vale la pena resaltar que en este período se observa una oposición más diferenciada que aquella que se vio actuar en los períodos anteriores y, aunque sigue siendo débil, da lugar a interesantes debates en el Congreso que obligan al gobierno a rendir cuentas y dar explicaciones sobre la implementación de sus políticas.

### **2.1.1. Facultad de expedir decretos con fuerza de ley**

En este período el ejercicio de la función legislativa por parte del presidente se reduce de forma dramática. Acentuando la tendencia del período anterior en donde el Congreso no sólo sobrepasa la actividad legislativa del presidente sino que consigue casi doblarla, en éste, la actividad del parlamento es siete veces mayor a la del ejecutivo. En efecto, mientras el Congreso aprueba 659 leyes, el presidente expide 91 decretos. Estos 91 decretos que son expedidos en ocho años, corresponden además al promedio de lo que en los períodos anteriores expedía un presidente en sus cuatro años de mandato (ver tabla 4). Esta reducción puede explicarse, primero, en una disminución de las leyes que expide el Congreso para revestir al presidente de facultades extraordinarias. Se pasó de 75 leyes en el primer período, a 37 en el segundo y 14 en el tercero. A partir de estas leyes, el ejecutivo expidió en el primer período 984 decretos, 317 en el segundo y 33 en el tercero. Si bien conviene tener en cuenta que el primer período se compone de cuatro mandatos, es decir, de ocho años más que el tercer período, y el segundo de tres, esto es, de cuatro años más, en proporción, la reducción del número de decretos expedidos no deja de ser abismal. Segundo, esta reducción responde, no a una disminución en el número de estados de excepción declarados pues, como se verá, en su segundo mandato Álvaro Uribe recurre continuamente a ellos, sino a un descenso en el número de decretos expedidos en el marco de un estado de excepción. Se pasa entonces de 302 decretos legislativos en el primer período, a 136 en el segundo y a 50 en el tercero. Conviene, sin embargo, establecer algunas diferencias en este tercer período, entre el primer y el segundo mandato de Álvaro Uribe. Si en el primer mandato el ejecutivo declara tan solo un estado de excepción y expide 17 decretos – continuando con la dinámica de Andrés Pastrana de no gobernar a través de ellos– en el segundo mandato esta tendencia se revierte y empieza a acercarse de nuevo al uso que se dio a los estados de excepción en los años ochenta pues, a partir de la declaración de seis estados de excepción se expiden 33 decretos legislativos.

Una particularidad interesante de este tercer período es que existe una relación mucho más pareja entre la función legislativa que ejerce el ejecutivo a partir de la delegación de facultades que le otorga el Congreso y aquella que ejerce en virtud de un estado de excepción. En este período entonces, a diferencia de los anteriores, no puede afirmarse que el ejercicio de la función legislativa responda en mayor proporción a una delegación que hace el Congreso de sus funciones. En éste, el Congreso delega menos y el presidente, a su vez, legisla menos. Pero, cuando se afirma que “legisla menos” es que legisla menos “de forma unilateral”. En este período, sobre todo a partir del segundo mandato de Álvaro Uribe, el gobierno reúne fuertes poderes partidistas y en esta medida, la aprobación de su agenda se consigue ya no desde fuera del Congreso, esto es, a partir de decretos del ejecutivo, sino dentro de él mediante la formación de fuertes coaliciones que le permiten aprobar su agenda de gobierno. La reducción de facultades legislativas que continúa en este período y que fue instaurada en la Constitución de 1991, se suple así, al igual que el período anterior, a través de fuertes poderes partidistas.

**Tabla 4. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva**  
Período 3: 2002-2010

Rama legislativa	Álvaro Uribe (período 1)						Álvaro Uribe (período 2)						TOTAL
	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	
<b>Total leyes sancionadas</b>	31	81	69	68	80	329	37	64	89	104	35	329	658
Que otorgan facultades extraordinarias	6	2	1	0	1	10	0	2	1	0	0	3	13
Que aprueban tratados y otros actos internacionales	1	26	16	14	12	69	5	17	23	15	1	61	130
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación	2	2	2	1	0	7	1	1	1	1	0	4	11
De Homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos	4	11	13	16	37	81	4	10	5	21	9	49	130
No clasificadas en otras categorías	15	38	35	34	30	152	27	31	59	65	25	207	359
Reformas a la Constitución	3	2	2	3	0	10	0	4	1	2	0	7	17
<b>Rama ejecutiva</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>	14	22	2	8	0	46	0	3	19	8	15	45	91
Decretos leyes o extraordinarios	0	18	2	7	0	27	0	3	3	0	0	6	33
Decretos legislativos *	1	0	0	0	0	1	0	0	3	2	1	6	7
Decretos legislativos **	13	4	0	0	0	17	0	0	13	6	14	33	50

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Un análisis cualitativo de la actividad que ejercen ambas ramas pone en evidencia que en este período, más que en cualquiera de los anteriores, la mayor parte de la actividad ejercida por el Congreso versa sobre aquellos asuntos que hemos venido catalogando como “de mayor importancia”. Si en el primer período las leyes que aprueba el Congreso respecto de estos asuntos equivalen a un 38,42% de la totalidad de su actividad, en el segundo representan un 48,24% y en el tercero, esta cifra asciende a un 54,89%. Esto demuestra que de forma progresiva, el Congreso se ha ido apropiando del ejercicio de la función legislativa que le

corresponde. Asimismo, la actividad del ejecutivo respecto de estas mismas materias se reduce a 33 decretos extraordinarios, 27 en el primer mandato de Álvaro Uribe y 6 en el segundo, esto es, menos de la mitad de lo que expide cualquiera de los presidentes que lo preceden.

#### **2.1.1.1. Decretos expedidos en virtud de un estado de excepción**

La utilización que hace el ejecutivo en este período de los estados de excepción difiere entre el primer y el segundo mandato de Álvaro Uribe. Pedro Pablo Vanegas por ejemplo, identifica dos etapas. Una primera que puede situarse a finales de la década de los noventa y casi la primera década del siglo XXI (cogería parte del mandato de Pastrana y el primer mandato de Álvaro Uribe), que se caracteriza “por cierta madurez política de los gobiernos de turno, que se vio reflejada en la tendencia a no acudir con relativa periodicidad a los mecanismos excepcionales, y buscar soluciones a los problemas de orden público por los mecanismos ordinarios, bien a través de políticas legislativas presentadas al Congreso, bien por el ejercicio de las atribuciones ordinarias de que dispone el presidente de la República para cumplir la misión constitucional de conservar el orden público y lograr su restablecimiento por medio de esos mecanismos”. La segunda etapa en cambio, “se caracteriza por recurrir de nuevo de manera inercial a la figura de los poderes de excepción, desde el 2008 hasta principios del 2011. En este espacio de tiempo de casi tres años se han declarado en siete ocasiones los estados de excepción: seis emergencias y una conmoción interior. Esta tendencia facilista pareciera sugerir un retroceso en el uso de los estados de excepción como garantía última de la Constitución”<sup>974</sup>.

##### **2.1.1.1.1. El equilibrio en la utilización de los estados de excepción: primer período de Álvaro Uribe**

El primer período de Álvaro Uribe (2002-2006) se caracteriza por la continuación de la política de Andrés Pastrana de gobernar sin recurrir a los estados de excepción. En efecto, el presidente solo recurrirá al estado de conmoción interior durante este período en una única ocasión. Inmediatamente después de posesionarse, Álvaro Uribe declara el estado de conmoción interior justificando la medida en más de veinte razones entre las cuales estaban incluidas la crítica situación de inseguridad, los continuos ataques contra los ciudadanos y las violaciones reiteradas de los derechos humanos que tenían origen, en su mayor parte, en la acción de

---

<sup>974</sup> Vanegas Gil, Pedro Pablo. “La Constitución colombiana y los estados de excepción”, op. cit., p. 286.

bandas armadas. Asimismo, recurrió a argumentos como la falta de recursos de la Nación para financiar a las Fuerzas Armadas y la necesidad de aumentar y mejorar su capacidad técnica<sup>975</sup>.

Si bien la Corte declaró la constitucionalidad de este decreto, esta sentencia ameritó un profundo estudio en el que se hace un recuento de la evolución que ha experimentado la figura de la conmoción interior en el ordenamiento jurídico colombiano desde la vigencia de la Constitución de 1886, así como de la doctrina que este órgano ha sentado sobre la competencia que tiene para adelantar un control formal y material del decreto que declara el estado de excepción<sup>976</sup>. Pero más que por la reconstrucción de su jurisprudencia, esta sentencia resulta de gran interés para esta investigación por haber impuesto un auténtico freno al ejecutivo que intentaba obviar los controles a los que está sometida su facultad de declarar un estado de excepción y, sobre todo, por establecer la propia Corte límites a su facultad de ejercer un control sobre el ejecutivo y proponerse determinar cuál es el alcance del juicio de constitucionalidad que a ella corresponde ejercer, a fin de evitar que “lo que debe ser un juicio técnico de confrontación normativa se trastoque en un juicio subjetivo de oportunidad y conveniencia”<sup>977</sup>.

Respecto al primer punto, la Corte Constitucional puso en evidencia el intento del gobierno de eludir los controles que sobre él están llamados a ejercer los poderes legislativo y el judicial. El primer control eludido es advertido en el artículo 2 en el que el gobierno decreta: “[a]l Congreso se le presentará una exposición amplia y detallada de las razones que justifican esta declaratoria”, omitiendo aquel que corresponde ejercer a la Corte sobre los demás decretos y medidas administrativas que se dicten durante el estado de excepción. El segundo, se evidencia en la redacción del artículo 3, “[a] la honorable Corte Constitucional se enviarán, para su examen, los decretos legislativos que se expidan al abrigo y como consecuencia de esta declaración” en el que también se omite el control de constitucionalidad que le corresponde ejercer a la Corte sobre el decreto que declara el estado de excepción. El salto de estos controles ameritó la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 2º, es decir, es constitucional en tanto se entienda que el control político que ejerce el Congreso se extiende sobre los demás decretos dictados en desarrollo del estado de excepción. El artículo 3 en cambio fue declarado inexecutable por excluir el control de la Corte sobre este decreto.

---

<sup>975</sup> Decreto 1837 de 2002 (agosto 11).

<sup>976</sup> La evolución de la jurisprudencia durante estos años se estudia con detalle en el primero y segundo período. En esta sentencia también puede resultar de interés el análisis que hizo la Corte sobre la “aparente colisión positiva de competencias” planteada por el Consejo de Estado que reclamaba para sí el control de constitucionalidad de este tipo de decretos, del que concluye la inexistencia del conflicto y ratifica su competencia como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

<sup>977</sup> Sentencia 802 de 2002, Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

En cuanto al segundo punto, la Corte ahonda en el contenido del razonamiento jurídico que debe hacer el juez constitucional a fin de que su juicio verse sobre la validez o invalidez de un acto y no sobre la conveniencia o inconveniencia de una decisión adoptada por el ejecutivo, esto es, que su juicio sea de carácter jurídico y no político, como aquel que le compete llevar a cabo al Congreso. Partiendo entonces de la disposición constitucional que se refiere a la declaratoria del estado de conmoción interior<sup>978</sup>, la Corte advierte que al juez constitucional le corresponde verificar tres presupuestos: un supuesto fáctico que remite a un juicio objetivo de existencia en el que “el juez constitucional debe determinar si la perturbación del orden público tuvo o no tuvo ocurrencia”; un supuesto valorativo, que remite a un juicio objetivo de ponderación en el que el juez determina “si la valoración realizada por el Presidente de la República de la grave alteración del orden público es o no arbitraria y si en ella incurrió o no en un error manifiesto de apreciación” y por último, un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía que supone “un juicio objetivo de ponderación dirigido a establecer si en la apreciación realizada por el Presidente acerca de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de policía para conjurar la crisis se incurrió en apreciación arbitraria o en error manifiesto”. La aclaración de los presupuestos sobre los cuales debe recaer el razonamiento del juez para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un decreto que declara un estado de excepción, configuran para el juez constitucional “un factor de equilibrio para su decisión sujetándola a un marco estrictamente jurídico, rodean esa decisión de la legitimidad que precisa como acto de control jurídico y realizan el propósito del constituyente de equilibrar el ejercicio de los poderes públicos”.

Ahora bien, este estado de excepción, que en principio regiría por 90 días, fue objeto de dos prórrogas de noventa días más cada una, la última de las cuales fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional. La primera de estas prórrogas se justificó en el hecho de que, a pesar de las medidas excepcionales adoptadas, subsistían las causas de grave alteración del orden público que habían dado lugar a la declaratoria del estado de excepción<sup>979</sup>. En efecto, advierte el gobierno, continúan los ataques indiscriminados contra la población civil, los actos terroristas contra la infraestructura de servicios esenciales y actos de coacción contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales por parte de grupos al margen de la ley. Este

---

<sup>978</sup> Artículo 213: En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior...

<sup>979</sup> Decreto 2555 de 2002 (noviembre 8).



decreto fue revisado por la Corte Constitucional quien en sentencia C-063 de 2003 declaró su exequibilidad<sup>980</sup>.

Para estudiar la validez del decreto que prórroga el estado de conmoción interior la Corte realizó un control objetivo que, al igual que en el estudio del decreto que declara el estado de excepción, supuso verificar la existencia de tres presupuestos. Un presupuesto fáctico que en este caso consiste “en la persistencia de la alteración del orden público por las causas, o algunas de ellas, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior”; un presupuesto valorativo, esto es, “que los hechos sean de tal entidad que continuasen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado o la convivencia ciudadana” y por último un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, es decir, “que todavía resultasen insuficientes las atribuciones ordinarias de policía para retornar a un estado de normalidad, y su justificación para extender la vigencia en el tiempo de las medidas excepcionales que fueron adoptadas al amparo de la conmoción interior o expedir otras novedosas que encuentran su fundamento en el decreto declaratorio del estado de excepción”.

Pero tal vez el punto más importante de esta sentencia es que por primera vez la Corte examina la naturaleza jurídica del decreto que prorroga el estado de excepción<sup>981</sup>. Al igual que el decreto que declara el estado de conmoción interior, afirma la Corte, aquel que lo prorroga no puede entenderse como un simple acto de gobierno. Este decreto es, primero, “un acto declarativo cuya validez está supeditada a la existencia de un vínculo de conexidad material con otro acto jurídico”; segundo, “un acto habilitante para adoptar normas con fuerza de ley”; tercero, “tiene la naturaleza de legislativo”, esto es, “se constituye en una autohabilitación para continuar legislando” y cuarto, se trata de “un acto que extiende la vigencia de las medidas de excepción”. Como decreto legislativo, el decreto de prórroga estaría sujeto a un control político por parte del Congreso pero también a un control jurídico que corresponde ejercer a la Corte. Finalmente, en esta sentencia la Corte estableció, haciendo una interpretación sistemática de la Constitución y de la Ley Estatutaria 137 de 1994, los requisitos formales que debe cumplir la prórroga y las facultades del presidente durante la misma.

El 5 de febrero de 2003 el presidente decide declarar una segunda prórroga para lo cual pidió y recibió, según lo exigía la Constitución, concepto previo y favorable del Senado<sup>982</sup>. El decreto se

---

<sup>980</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 063 de 2003 (4 de febrero), Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>981</sup> Ramelli Arteaga, Alejandro. “Control de constitucionalidad y conmoción interior”, op. cit., p. 68.

<sup>982</sup> Decreto 245 de 2003 (febrero 5).

justificaba en la persistencia de la grave perturbación del orden público que se evidenciaba en la ejecución de planes contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica. Estos actos de violencia, señala el gobierno, incluían la detonación de artefactos explosivos en distintas ciudades del país, la extorción y el secuestro de ciudadanos, periodistas y servidores públicos así como atentados contra altos dignatarios del Estado. No obstante, en sentencia 327 de 2003 la Corte declara la inexecutable de este decreto advirtiendo el incumplimiento de dos de los requisitos que exigen para su expedición la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (ley 137 de 1994): por un lado, la inexistencia del juicio, esto es, de la opinión del Senado sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron origen a la declaración del estado de conmoción interior y del otro, la solicitud del concepto y su aprobación por parte del Senado cuando ni siquiera se había vencido la mitad del término de la primera prórroga.

Sin menoscabo del informe que tiene que rendir el presidente al Congreso cada 30 días sobre la “evolución de los acontecimientos”, el segundo decreto de prórroga exige que el presidente solicite al Congreso, con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga, rendir su concepto sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción, concepto que deberá rendirse antes del vencimiento de dicho término. Si bien la Corte reconoce que no es de su competencia examinar o cuestionar el contenido del concepto que emite el Senado por cuanto éste es autónomo en el ejercicio del control político que le corresponde, sí compete a la Corte verificar si tal concepto existe o no. En efecto, señala, este concepto no supone un control meramente formal o aparente, “[n]o es entonces, un acto carente de contenido material, sino de carácter concreto, particular, específico; un juicio, una opinión, pero desde luego fundada, razonada”. En este sentido, el concepto debe estar precedido por un debate en el que se expongan los distintos criterios de los congresistas y se reúnan los fundamentos de la decisión.

De su estudio, la Corte concluye que si bien aparece demostrado que el Presidente hizo al Congreso la solicitud de concepto favorable para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior y que en sesión extraordinaria del Senado éste aprobó dicha solicitud, la aprobación de esta solicitud carece de motivación y esto supone que el juicio sobre la persistencia o no de las circunstancias es inexistente. La Corte considera éste un motivo de inconstitucionalidad por cuanto se trata así de “controles rigurosos de orden democrático que no pueden alterarse, ni siquiera con la omisión o aquiescencia de los encargados de ejercerlos, pues ello pondría en peligro las libertades públicas y sería violatorio de la Carta Política”.

Respecto al segundo requisito incumplido, advierte la Corte, la solicitud se formuló al Senado y fue aprobada sin que hubiera transcurrido la mitad del período de la primera prórroga cuando estos deben ser lo más próximos posibles a su expiración pues, de lo contrario, habría que aceptar que sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto. Esta interpretación, continúa la Corte, distorsiona el fin perseguido por la Constitución de evitar que los estados de excepción se prolonguen de manera indebida, dice la Corte “[r]esulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los primeros noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado en la realidad sobre la persistencia de las circunstancias que dieron origen a su declaración inicial y a la primera prórroga, que justifiquen entonces por su proximidad a la expiración de ésta, una segunda prolongación del estado de excepción”.

La Corte así, llevó a cabo un estricto control sobre las declaratorias de los estados de excepción que supuso el ejercicio de un contrapeso efectivo al poder ejecutivo. Este control, que empieza a ser molesto para los presidentes que gobiernan a partir de la expedición de la Constitución de 1991 porque les exige permanentemente llegar a acuerdos con el Congreso, dio lugar, a que el gobierno de Álvaro Uribe planteara la necesidad de adelantar una reforma constitucional que suprimiera la facultad de la Corte Constitucional de ejercer un control material sobre estos decretos<sup>983</sup>.

#### **2.1.1.1.2. El regreso al exabrupto del estado de excepción: segundo período de Álvaro Uribe**

En el segundo período de Álvaro Uribe se observa un retroceso en la utilización de los estados de excepción. De hecho, en tan solo dos años el ejecutivo recurre a ellos cinco veces, cifra que equivale a poco menos de una tercera parte del total de estados de excepción que se declaran en los veinte años que trascurren entre la expedición de la Constitución de 1991 y la finalización del segundo mandato de Álvaro Uribe<sup>984</sup>. El primero, utilizado después de dos años de gobierno, declara el estado de conmoción en todo el territorio nacional y por 90 días para dar respuesta a un “funcionamiento anormal e inadecuado” de la rama judicial, que según el gobierno se

---

<sup>983</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción”, p. 17.

<sup>984</sup> En este período se declaran 17 estados de excepción, de los cuales 7 corresponden a un estado de conmoción interior y 10 a estados de emergencia social, económica o ecológica. Ver el anexo del artículo de Pedro Pablo Vanegas “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después”. *Revista Derecho del Estado* No. 27, 2011, pp. 287 y 288.

evidenciaba en la congestión judicial y el paro judicial (la administración de justicia al momento de la declaratoria había cesado actividades hacía más de 37 días)<sup>985</sup>. Si bien el estado de excepción fue levantado por el gobierno el 8 de enero de 2009<sup>986</sup>, mediante sentencia 070 del 12 de febrero del mismo año, la Corte Constitucional ejerció un control jurídico sobre dicha declaratoria advirtiendo que aunque la disposición no estaba surtiendo efectos jurídicos al momento de hacer el examen de constitucionalidad, por tratarse de un control automático, integral y definitivo, una vez la Corte avoca conocimiento de este tipo de decretos conserva su competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad hasta que se produzca un fallo de fondo.

En su estudio la Corte advierte el cumplimiento de los requisitos de forma. No obstante, en la verificación de la existencia de los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia de las medidas ordinarias de policía, la Corte encuentra una falla en el presupuesto valorativo puesto que el presidente había omitido exponer las razones que le permitían calificar la gravedad y el carácter extraordinario de los hechos invocados así como su capacidad para alterar de forma inminente el orden público. El incumplimiento de esta carga mínima de valoración y motivación que exigen la Constitución y la ley al ejecutivo, afirma la Corte, “transforma en arbitrario el ejercicio de esta potestad constitucional, e impide a la Corte ejercer el control judicial que exige la Carta”. Esta “laguna argumentativa del ejecutivo” llevó entonces a la Corte a declarar la inconstitucionalidad del Decreto 3929 de 2008.

Nuevamente el 17 de noviembre y durante la vigencia del estado de conmoción interior al que se acaba de hacer referencia, el presidente declara el estado de emergencia social en todo el territorio nacional y por un término de 30 días<sup>987</sup>. La medida es justificada en la proliferación desbordada en todo el país de distintas modalidades ilegales de captación o recaudo masivo de dineros del público que, creando falsas expectativas de obtener beneficios desorbitados, habían conseguido que un número importante de ciudadanos comprometiera su patrimonio desconociendo las reiteradas advertencias del Gobierno. Después de un extenso y repetitivo estudio en el que la Corte se refiere a la regulación de los estados de excepción en la Constitución de 1991, los rasgos distintivos del estado de emergencia social, los presupuestos para su declaratoria, las facultades excepcionales del presidente, los requisitos formales y materiales para su declaratoria e incluso el alcance del control que está llamada a ejercer la

---

<sup>985</sup> Decreto 3929 de 2008 (octubre 9).

<sup>986</sup> Decreto 021 de 2009 (8 de enero).

<sup>987</sup> Decreto 4333 de 2008 (noviembre 17).

Corte sobre este tipo de decretos, esta corporación comprueba el cumplimiento de los requisitos de forma así como la existencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y el juicio de la suficiencia de las medidas ordinarias de las autoridades estatales, que le permiten declarar la constitucionalidad del decreto que declara la emergencia social<sup>988</sup>.

Vencido el término en que regiría el estado de emergencia social, el ejecutivo recurre por tercera vez, no sólo durante el mismo año sino en un período inferior a tres meses, a la declaratoria del estado de emergencia social en todo el territorio nacional advirtiendo que “han sobrevenido diversas manifestaciones sociales que comprometen a la población de aquellas regiones afectadas por las actividades desplegadas por captadores o recaudadores de dineros del público sin autorización”<sup>989</sup>. Cuatro meses después este decreto sería declarado inconstitucional por la Corte por carecer de una explicación, de una valoración de los hechos que según el ejecutivo alteraban el orden económico y social y por tanto, ameritaban una declaración consecutiva del estado de emergencia social<sup>990</sup>. De este segundo período de Uribe Vélez es interesante advertir, como advierte Vanegas Gil, que “es factible la declaración concurrente de distintos estados de excepción”. En efecto, continúa el autor, “durante el período comprendido entre el 17 de noviembre del 2008 y el 7 de enero del 2009 el país vivió bajo el régimen de dos estados de excepción simultáneamente”<sup>991</sup>.

A esta declaratoria de emergencia social seguirán tres más, una en el 2009 y otras dos en el 2010, la última de las cuales no se estudiará por haber sido decretada durante el gobierno de Juan Manuel Santos. La primera de ellas se justifica en una crisis en el Sistema de Seguridad Social de salud originada en la generalización o incremento de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) que, según el gobierno, había desembocado en la iliquidez de las entidades y cierre de hospitales, entre otros<sup>992</sup>. Este decreto es declarado inexecutable por la Corte Constitucional por no cumplir con ninguno de los presupuestos que su jurisprudencia ha advertido que debe verificar al momento de ejercer el control jurídico que le corresponde. En efecto, respecto al presupuesto fáctico, señala la Corte, el ejecutivo no logró probar la existencia de hechos sobrevinientes ni extraordinarios. En cuanto al presupuesto valorativo, si bien la situación reviste de gravedad el gobierno tampoco logra demostrar la potencialidad que ésta

---

<sup>988</sup> Corte Constitucional, sentencia C-135 de 2009, Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>989</sup> Decreto 4704 de 2008 (15 de diciembre).

<sup>990</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 254 de 2009, Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>991</sup> Vanegas Gil, Pedro Pablo. “La Constitución colombiana y los estados de excepción”, op. cit., pp. 263 y 264.

<sup>992</sup> Decreto 4975 de 2009 (23 de diciembre).

tiene de poner en un peligro que pueda acarrear en cualquier momento el colapso del sistema de salud y por último, respecto al juicio de suficiencia, el gobierno dispone de medios ordinarios para hacer frente a la problemática que expone<sup>993</sup>. Esta será la tercera vez que el gobierno se equivoca en la motivación de un estado de excepción y que la Corte declara su inconstitucionalidad.

El último recurso a un estado de excepción durante el gobierno de Uribe fue utilizado para hacer frente a los efectos adversos sobre el comercio entre Colombia y Venezuela y el intercambio de la zona de frontera que acarrearía la ruptura abrupta de las relaciones diplomáticas entre los dos países por parte del Gobierno venezolano<sup>994</sup>. Esta crisis, advierte el ejecutivo, se había agravado después de que Colombia diera a conocer en la Organización de los Estados Americanos (OEA) pruebas sobre la presencia en territorio venezolano de grupos terroristas que delinquían en Colombia y que amenazaba con perturbar de forma grave e inminente, el orden económico y social de los municipios limítrofes con Venezuela. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional tras verificar el cumplimiento de los requisitos de forma así como la existencia de los presupuestos fáctico y valorativo y el juicio de suficiencia de las medidas ordinarias<sup>995</sup>.

#### **2.1.1.2. Decretos expedidos en virtud de una delegación expresa del Congreso**

En este período, continúa disminuyendo la delegación que hace el Congreso de su función legislativa al ejecutivo, tendencia a la baja que pudo observarse desde el gobierno de Ernesto Samper. Si para el segundo período, con las limitaciones que estableció la Constitución de 1991, el Congreso delegó esta función la mitad de las veces que en el primero, esto es, expidió 37 leyes en lugar de 75, en este último período apenas revistió al presidente de facultades extraordinarias en 13 oportunidades, es decir, una quinta parte respecto al primer período. Asimismo, los decretos que expide el presidente en ejercicio de estas facultades disminuyen de forma dramática en relación a los períodos anteriores y a cualquiera de los presidentes que componen la totalidad del período de estudio. Un análisis estrictamente cuantitativo, sin embargo, no es suficiente para determinar la importancia de la función legislativa que pudo ejercer el ejecutivo pues, a pesar de que recibió estas facultades en pocas oportunidades, a través de ellas pudo adelantar una reforma de la rama ejecutiva sin precedentes.

---

<sup>993</sup> Corte Constitucional, sentencia 252 de 2010, Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>994</sup> Decreto 2693 del 2010 (27 de julio).

<sup>995</sup> Corte Constitucional, sentencia C-843 de 2010, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El ejercicio de las facultades extraordinarias se observa sobre todo al inicio del primer mandato de Álvaro Uribe. En efecto, a través de la presentación de un proyecto de ley que convocaba a un referendo y la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, el presidente se proponía cumplir con su promesa de campaña de reformar la Constitución y simplificar el Estado para acabar con la corrupción y la politiquería<sup>996</sup>. A través de estas facultades extraordinarias el presidente pudo suprimir, fusionar y transformar los ministerios y otras entidades del Estado. Así, con la idea de renovar y modernizar la rama ejecutiva, fusionó el ministerio del Interior con el de Justicia, el de Comercio Exterior con el de Desarrollo Económico y el del Trabajo y Seguridad social, con el de Salud. Nueve años más tarde, en el 2011, Juan Manuel Santos, pediría al Congreso facultades extraordinarias para escindir nuevamente estos ministerios y modificar la estructura administrativa del Estado. Además de las reformas al ejecutivo, estas facultades, como bien señala Duque Daza, se han usado “para adelantar negociaciones con actores armados ilegales. Uribe las recibió a manera de prórroga de la Ley 418 de 1997 (de facultades al presidente Samper), que a su vez habían sido concedidas a Pastrana (Ley 548 de 1999). Así surgió la Ley 782 de 2002, que serviría de marco para las negociaciones de Uribe con los paramilitares”<sup>997</sup>.

Ahora bien, a partir del 2003, el uso de estas facultades fue mínimo. No obstante, se observa en este período que a medida que disminuye la delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo, éste recurre con mayor frecuencia a los estados de excepción. De expedir entonces 17 decretos en su primer mandato haciendo uso de las facultades que le otorgan los estados de excepción, pasó a expedir 33 en su segundo mandato. Las facultades extraordinarias pasaron en cambio de 27 en su primer mandato, a 6 en su segundo. Puede verse así que el presidente ejerce su función legislativa utilizando las herramientas propias de un “estado de normalidad” mientras el Congreso le delegue facultades. En el momento en que éste deja de hacer esta transferencia, recurre de nuevo a los estados de excepción. La bajísima utilización de las facultades extraordinarias en el segundo mandato de Álvaro Uribe también puede explicarse en que para éste, el presidente ha conseguido formar una coalición estable en el Congreso que le permite obtener la aprobación de las iniciativas del gobierno sin que sea necesario impulsarlas de forma unilateral.

---

<sup>996</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., pp. 197 y 198.

<sup>997</sup> Duque Daza. “Facultades extraordinarias para la paz: ¿presidencialismo excesivo o delegación legítima de poderes?” *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8841-facultades-extraordinarias-para-la-paz-%C2%BFpresidencialismo-excesivo-o-delegaci%C3%B3n-leg%C3%ADtima-de-poderes.html>, última consulta: 15 de febrero de 2016.

### 2.1.2. Facultad de vetar la ley e inclinación de la balanza por parte la Corte Constitucional hacia el ejecutivo

Una vez que un proyecto de ley ha sido aprobado por ambas cámaras, pasa al Gobierno para su sanción<sup>998</sup>. Éste puede objetarlo de manera total o parcial y por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En caso de objetarlo, lo devuelve a las cámaras a segundo debate. Si el Congreso insiste, esto es, si el veto es rechazado, el presidente queda obligado a sancionarlo cuando la objeción ha sido por inconveniencia. Si el presidente lo ha objetado por inconstitucional, pasa a la Corte Constitucional para que ésta decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si la Corte declara el proyecto exequible, el presidente queda obligado a sancionar la ley. Si por el contrario, lo declara inexecutable el proyecto se archiva. Cuando la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable lo devuelve a la Cámara en la que éste tuvo origen para que ésta, oído el ministro del ramo respectivo, modifique las disposiciones afectadas y lo remita a la Corte para el fallo definitivo<sup>999</sup>. Respecto a los actos legislativos, advierte la Corte, la Constitución no supedita su entrada en vigencia a la sanción del ejecutivo ni tampoco lo autoriza a objetarlos (artículo 375)<sup>1000</sup>.

Esta facultad “reactiva”, que le permite al presidente impedir que el Congreso modifique el *statu quo*, fue uno de los espacios en los que logró reducirse el poder del ejecutivo respecto a la Constitución de 1886. Bajo ésta, las objeciones del presidente a una ley podían ser rechazadas por el Congreso siempre que reuniera una mayoría calificada, esto es, “que fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara” (artículo 88). La nueva Constitución, en cambio, eliminó esta mayoría calificada y estableció un veto “relativamente” débil que puede ser sobrepasado, en cualquier caso, por la mayoría de los miembros de cada cámara<sup>1001</sup>.

Ahora bien, en la resolución de las discrepancias entre el ejecutivo y el legislativo, la Corte, interpretando el papel que le corresponde ejercer en el control de constitucionalidad de las objeciones, ha asumido un papel bastante proactivo. Por un lado, ha entendido que su

---

<sup>998</sup> Sobre este punto ha dicho la Corte “[l]a ausencia de este órgano jurisdiccional, en el proceso de resolución de las objeciones por conveniencia, obedece a que en este evento la materia tiene naturaleza puramente política y, por consiguiente, se salda con la mera insistencia de las cámaras aprobada por mayoría absoluta”. Ver: Corte Constitucional, sentencia C-036 de 1998, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>999</sup> La regulación del trámite de las objeciones presidenciales puede consultarse en la Constitución (artículos 165-168 y 241.8 CP), la Ley 5ª de 1992 (artículos 79.4, 196 a 201) y el decreto 2067 de 1991.

<sup>1000</sup> Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1997, Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1001</sup> Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, op. cit., p. 119 y 120.



competencia no se reduce a un “análisis material” de las objeciones, es decir, a verificar si son infundadas o no, sino que además comprende el estudio de su trámite de acuerdo a las leyes constitucionales y legales que las regulan<sup>1002</sup>. Este examen, sin embargo, no se extiende al trámite legislativo del proyecto objetado pues, ha dicho la Corte, éste es susceptible de nuevas demandas por parte de los ciudadanos<sup>1003</sup>. Por otro lado, la Corte ha ido imponiendo una serie de cargas al Congreso que no fueron contempladas por el constituyente y que, sin embargo, han conseguido inclinar la balanza a favor del ejecutivo. Entre la extensa jurisprudencia sobre la materia sobresalen: la creación de un término para pronunciarse sobre las objeciones –pasado el cual el proyecto es declarado inconstitucional–, el señalamiento del tipo de mayoría que requieren las cámaras para rechazar las objeciones por razones de inconstitucionalidad y la exigencia de que la insistencia vaya acompañada de un “mínimo de sustentación argumentativa”.

Respecto al primer punto, si bien la Constitución no estableció un término para que el Congreso se pronunciara sobre las objeciones presidenciales, la Corte ha entendido que en ningún caso puede ser un plazo superior al que éste tiene para crear la ley. Haciendo entonces una interpretación extensiva del artículo 162, la Corte afirma que “el Congreso tiene máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”. La extemporaneidad de este pronunciamiento acarrea, según la Corte, un vicio de forma que puede dar lugar a que la Corte se inhíba o declare la inexecutable del proyecto de ley<sup>1004</sup>. A la creación jurisprudencial de este término se opone, con razón, en su Salvamento de voto Rodrigo Escobar Gil<sup>1005</sup>. Para el Magistrado no existe tal vacío pues precisamente al no establecer un término para pronunciarse sobre estas objeciones el constituyente “tuvo en consideración que dicha competencia se preservara, en aras de garantizar la vigencia del principio constitucional de conservación del derecho en la formación de la ley”. Para el Magistrado entonces hace mal la Corte en suponer la negligencia o desidia del Congreso en la aprobación o rechazo de las objeciones cuando la Constitución no estableció un

---

<sup>1002</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Este criterio ha sido reiterado por la Corte. Por ejemplo, en las sentencias C-068 de 2004, Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería y C-069 de 2004, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett, la Corte declaró inexecutable los proyectos de ley No. 119/99 Senado–129/98 Cámara y No.11/99 Senado - 216/99 Cámara, respectivamente, por haber incurrido el Congreso en un vicio de procedimiento durante el trámite de la objeción, esto es, por haber insistido de manera extemporánea sobre las objeciones.

<sup>1003</sup> Corte Constitucional, sentencia C-985 de 2006, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>1004</sup> Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2004, Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería.

<sup>1005</sup> Con argumentos similares Humberto Sierra Porto salva su voto a la sentencia C-885 de 2004 (Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra) en la que la Corte declara inexecutable el Proyecto de Ley 158/01 Senado- 151/01 Cámara por haber insistido el Congreso en las objeciones presidenciales de forma “extemporánea”, esto es, según la doctrina de la Corte, dos legislaturas después de haberse radicado las objeciones.

término para ello y más, cuando los plazos de caducidad de las actuaciones públicas son de interpretación restrictiva. Además, señala, “siempre que exista duda sobre la exequibilidad de una norma, debe preferirse aquella hermenéutica que salvaguarde el principio democrático en la formación de la Ley, en aras de preservar la potestad del legislador que representa la voluntad soberana del pueblo”.

En sentencias posteriores, la Corte reconoce que existen dos formas de interpretar este supuesto vacío<sup>1006</sup>. Una primera, acogida en la sentencia anterior, que entiende que la ausencia de un término para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales debe llenarse con una norma general –para el caso el artículo 162 de la Constitución– que se refiera al plazo que tiene el Congreso para estudiar y aprobar un proyecto de ley. La segunda, considera que las cámaras no tienen un límite temporal para insistir sobre dichas objeciones teniendo en cuenta los principios democráticos y de conservación del derecho (artículos 1 y 3 de la CP), “según los cuales, la interpretación constitucional debe intentar conservar la labor del Legislador y favorecer la expresión del Congreso, que es el representante del pueblo colombiano (CP art 133)”. Según estos principios, “si el Congreso ha aprobado un proyecto de ley y éste es objetado por el Gobierno, entonces debe preferirse aquella interpretación que sea más favorable a la posibilidad de que las Cámaras insistan, puesto que de esa manera se puede conservar la labor del Legislador, frente a los reparos gubernamentales”.

La Corte, sin embargo, continúa considerando inadmisibles esta segunda interpretación apoyándose en una lectura literal de algunos apartados de la Constitución y en criterios que, en mi opinión, ponen en evidencia la primacía que la Corte da al ejecutivo sobre el legislativo. En efecto, sobre una variedad de argumentos llama la atención la afirmación de la Corte de que la consagración de un término indefinido produciría un desequilibrio del sistema de frenos y contrapesos que la Carta estableció entre estas dos ramas. Para demostrarlo, se refiere al caso hipotético de que un presidente objete un proyecto y las cámaras insistan varios años después cuando otra persona ejerza la presidencia. El nuevo presidente, que no tendría la posibilidad de objetarla de nuevo quedaría privado, según la Corte, “de su función constitucional de contribuir a la aprobación y discusión de las leyes, ejerciendo su derecho a eventualmente objetar el proyecto aprobado por las cámaras (CP art. 166)”.

No obstante, una precisión de la Corte en esta sentencia permite que no se suprima en su totalidad la capacidad de las cámaras para insistir. Desde la sentencia anterior, había quedado

---

<sup>1006</sup> Corte Constitucional, sentencia C-069 de 2004, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

pendiente determinar el momento a partir del cual se cuentan las dos legislaturas que tendría el Congreso para insistir sobre la aprobación de un proyecto objetado, esto es, desde la presentación del proyecto por parte del Congreso o desde la presentación de las objeciones por parte del gobierno. Para la Corte la primera posibilidad produciría un desequilibrio, esta vez a favor del presidente, quien tendría en ciertos casos un verdadero poder de veto frente a ciertos proyectos como por ejemplo, cuando ejerce el veto faltando pocos días para cumplirse las dos legislaturas en que debe ser aprobado un proyecto de ley. La Corte se decide por la segunda opción advirtiendo que “es necesario que el Congreso disponga de un término suficiente para pronunciarse sobre las objeciones y eventualmente insistir en el proyecto”.

Asimismo, la Corte ha advertido que, en cumplimiento del artículo 200 de la Ley 5 de 1992, si la intención del Congreso es insistir en la aprobación de un proyecto de ley y superar la objeción presidencial, es indispensable que la insistencia sea presentada por ambas cámaras y sea el resultado de su “voluntad unitaria”<sup>1007</sup>. Si la insistencia no consigue el mismo sentido en ambas cámaras, la Corte entiende que “el obstáculo que representa la objeción, no pudo ser remontado por el Legislativo”, de manera que esta discrepancia o la insistencia por parte de una sola de ellas, conduce al archivo total o parcial del proyecto objetado según lo dispuesto en el mencionado artículo. Para la Corte así, la insistencia de ambas cámaras constituye un presupuesto de procedibilidad para que ésta pueda ejercer el control de constitucionalidad, sin la cual, se inhibe de conocer las objeciones. Para rechazar el veto presidencial por razones de inconstitucionalidad entonces, afirma la Corte, “se requiere el cumplimiento de dos requisitos concurrentes, a saber: (1) insistencia de “las cámaras”; (2) sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional”.

Pero lo verdaderamente interesante de esta sentencia es identificar el peso que la Corte le da al ejecutivo y al legislativo para resolver la controversia. La Corte parte de la base de que el constituyente configuró “esta precisa técnica de control del poder legislativo” con el fin de determinar cuál de las dos opciones que está en juego dispone de “más sólido consenso democrático”. Aquí entonces queda puesto en evidencia uno de los problemas que Linz veía en la doble legitimidad democrática que tiene en los sistemas presidenciales el ejecutivo y el legislativo. Para Linz, esta era una de las características que podría dar lugar a la quiebra de una democracia. No obstante, la Corte zanja este conflicto dándole más peso al ejecutivo y entiende que la decisión de un ejecutivo fuerte pesa más que la de un legislativo dividido y señala que en

---

<sup>1007</sup> Corte Constitucional, sentencia C-036 de 1998, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, sentencia C-500 de 2005, Magistrado ponente: Humberto Sierra Porto.

estos casos “primará la voluntad del Gobierno, cuyo origen democrático, lo habilita para participar en el proceso de formación de las leyes, por lo menos en aspectos puntuales como el referido a oponerse a la sanción de un proyecto de ley cuando media su objeción debidamente presentada y no enervada por el Congreso en los términos contemplados por la Constitución”.

Respecto a la segunda carga que la jurisprudencia ha impuesto al Congreso, la Corte ha advertido que la insistencia debe estar “suficientemente justificada”<sup>1008</sup>. Apoyada en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte afirma que no basta con que las cámaras manifiesten su voluntad de insistir en la aprobación del proyecto de ley sino además que “dicha insistencia tenga un sustento argumentativo de tipo jurídico constitucional que permita el debate ante la Corte”. Esta falta de “sustento argumentativo” impediría a la Corte establecer cuál de las dos argumentaciones tiene más peso, la ejecutiva o la del legislativo. Debe aclararse, sin embargo, que la Corte al imponer esta carga no se refirió a la obligación de las cámaras de presentar una argumentación exhaustiva de los motivos por los que defiende la constitucionalidad del proyecto. Según la Corte, basta con “una fundamentación mínima de la insistencia para que se entienda cumplido el requisito”<sup>1009</sup>. Pero no es la gravedad de la carga lo que me interesara señalar, no parece ser mucho la exigencia de incluir razones al escrito de insistencia. Lo que quería subrayar es que la Corte se sienta legitimada para moldear los procedimientos del Congreso e imponerle requisitos que no están contemplados en la Constitución. En nuestro sistema presidencial no sólo el presidente se impone sobre el Congreso, también consigue hacerlo, en ocasiones, con ayuda de la Corte.

Una última carga se observa en la interpretación que ha hecho esta Corporación de la mayoría que la Constitución exige para que la insistencia de las cámaras prospere cuando el proyecto ha sido objetado por inconstitucional. El artículo 167 de la Constitución dispone que el proyecto de ley objetado “volverá a las cámaras a segundo debate” y a continuación señala que cuando se trata de objeciones por inconveniencia éstas prosperan y el gobierno queda obligado a sancionar el proyecto si ambas cámaras consiguen una mayoría absoluta. Respecto a las objeciones por razones de inconstitucionalidad, sin embargo, la Constitución no exigió una mayoría específica. En este caso, y de acuerdo a las normas generales sobre el trámite de las leyes, debería entenderse que se requiere una mayoría simple como se exige, por regla general, para la

---

<sup>1008</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1146 de 2003, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Sobre esta exigencia la Corte se había pronunciado en las sentencias C-805 de 2001 Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil, C-1043 de 200 Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis y Sentencia C-1707 de 2000 Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>1009</sup> Corte Constitucional, sentencia C-559 de 2002 Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

aprobación de un proyecto de ley ordinaria (artículo 146 CP). No obstante, la Corte entendió que para la aprobación de dicho informe se necesita de una mayoría absoluta, haciendo de nuevo una interpretación que añade cargas al Congreso y que continúa moviendo la balanza para que la decisión del ejecutivo sea más difícil de sobrepasar<sup>1010</sup>.

### 2.1.3. Mensaje de urgencia

Además de los poderes *proactivos*, como la facultad de expedir decretos con fuerza de ley y los poderes *reactivos*, como el veto o la iniciativa legislativa exclusiva, el presidente tiene otras dos facultades que le permiten tener gran influencia sobre el proceso de creación de la ley, esto es, el mensaje de urgencia y la convocatoria a sesiones extraordinarias. Respecto a la primera, la Constitución le atribuye al presidente la facultad de solicitar al Congreso tramitar de urgencia cualquier proyecto de ley, solicitud que obliga a la cámara que esté dando trámite al respectivo proyecto a decidir sobre el mismo en un plazo de treinta días. Si el presidente insiste en la urgencia, el proyecto tendrá además prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta que la cámara o comisión decida sobre él (artículo 163). El presidente tiene entonces la facultad de imponer su agenda al Congreso. Una vez ejercida, la facultad de solicitar el trámite de urgencia no se agota. Según señala la norma, el presidente puede repetir la manifestación de urgencia en todas las etapas del proceso legislativo<sup>1011</sup>. De esta forma, como se advertía en la primera parte, el poder de alterar la agenda del congreso le otorga al ejecutivo un poder mucho más contundente para orientar y determinar los resultados legislativos que el que éste puede conseguir a través de su facultad de expedir decretos. En este sentido, advierten Samuels y Shugart, el poder de agenda restringe la capacidad del Congreso de legislar, mientras que con los decretos, el Congreso conserva la facultad de legislar y por tanto de rescindirlos<sup>1012</sup>.

El vencimiento del plazo que la Constitución le otorga a la respectiva Cámara para decidir sobre el trámite de urgencia, advierte la Corte, no trae consigo la pérdida de competencia para tramitar el proyecto para el cual se solicita la urgencia. El incumplimiento de este término, si bien acarrea a sus integrantes las respectivas sanciones disciplinarias por el desacato a una norma

---

<sup>1010</sup> Corte Constitucional, sentencia C-069 de 2004, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Esta posición fue reiterada en las sentencias C-985 de 2006, C-1040 de 2007 y C-838 de 2008.

<sup>1011</sup> Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1012</sup> Samuels, David J. y Matthew Soberg Shugart. "Presidentialism, Elections and Representation", op. cit., p. 44.

constitucional (artículo 163), no afecta la “atribución legislativa” del Congreso ni validez de lo aprobado y por tanto, no constituye un vicio de forma que pueda dar lugar más adelante a una declaratoria de inexecutable de la ley. En efecto, el objeto de la norma no es establecer un término preclusivo sino “obtener un trámite expedito para los proyectos de ley que, por su importancia, estime el Gobierno que deben ser estudiados con mayor prontitud”. Este mandato, de carácter imperativo y perentorio, “no confiere a los congresistas una facultad para resolver si atienden o no el llamado gubernamental de tramitar con mayor rapidez un proyecto de ley, sino que comporta una obligación ineludible, que deben cumplir, so pena de sanción”<sup>1013</sup>. Si el presidente además insiste en la urgencia, la respectiva cámara o comisión queda obligada a darle prelación al proyecto en el orden del día y a excluir la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto haya decidido sobre él<sup>1014</sup>.

Si bien la Constitución no distingue sobre qué tipo de leyes el presidente puede solicitar un trámite de urgencia –la Carta dice “para cualquier tipo de ley”– la Corte Constitucional ha advertido que éste no es procedente cuando se trata de un proyecto de Acto Legislativo. Permitirlo, para la Corte, “implicaría una injerencia del Ejecutivo en la libre y autónoma decisión constituyente del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que, por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba”<sup>1015</sup>. Asimismo, señala la Corte, en el trámite de un Acto Legislativo no proceden las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes, no necesita la sanción del presidente ni puede formular éste objeciones a la reforma<sup>1016</sup>. Cuando la reforma constitucional se hace a través de un referendo, la Corte ha permitido al presidente utilizar esta figura, primero, porque aunque la ley que convoca a un referendo tiene características especiales es una ley y, segundo, porque no puede predicarse una “injerencia del ejecutivo” pues la decisión última sobre la reforma recae en el pueblo y no en el Congreso<sup>1017</sup>.

Con el fin de evacuar con mayor celeridad un proyecto con mensaje de urgencia, la Constitución dispuso que si éste se encuentra bajo el estudio de una comisión permanente, el gobierno puede pedir que ésta dé primer debate de forma conjunta con la comisión homóloga de la otra cámara.

---

<sup>1013</sup> Corte Constitucional, sentencia C-374 de 1997, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1014</sup> Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2000, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1015</sup> Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1997, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1016</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1053 de 2005, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>1017</sup> Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2003, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

Para la Corte la sesión conjunta de las comisiones altera el orden del procedimiento legislativo ordinario. En efecto, esta deliberación conjunta, cuyo objeto es precisamente acelerar el trámite de la ley, reduce a tres los debates y obvia el paso del proyecto de una Cámara a otra permitiendo que pueda ser discutido en la plenaria de ambas cámaras incluso de forma simultánea, pues, según la Corte, carece de sentido en este caso el “período de reflexión” que el constituyente consideró conveniente para la maduración de la ley. Así las cosas, ninguna de las Cámaras tendría prelación temporal sobre la otra y por tanto, no haría falta que medien los quince días que el procedimiento ordinario exige entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra. No obstante, advierte la Corte, sí deben transcurrir ocho días entre el primero y el segundo debate<sup>1018</sup>.

Respecto a los proyectos que según la Constitución deben iniciar su trámite en una cámara concreta (proyectos de ley relativos a relaciones internacionales en Senado y a asuntos tributarios en Cámara), la Corte señala que cuando las cámaras han sesionado de forma conjunta en respuesta a un mensaje de urgencia, esta exigencia no supone que el proyecto tenga que ser aprobado en su totalidad en la cámara que debe iniciar el trámite. Basta con que éste haya comenzado o se haya promovido en la cámara que dispone la Constitución para que se entienda cumplida la exigencia. En efecto, teniendo ambas cámaras funciones similares, advirtió la Corte, nada impide que en estos casos se altere la prelación temporal que tiene el procedimiento legislativo típico para que cualquiera de ellas pueda adelantar el segundo debate en plenaria<sup>1019</sup>.

Ahora bien, el desconocimiento del mensaje de urgencia en el trámite de un proyecto de ley no acarrea vicios de forma a los demás proyectos que tramita la respectiva Cámara o comisión y que no son suspendidos para darle a éste prelación. En efecto, ha señalado la Corte, “el trámite de cada proyecto es autónomo”, de manera que las irregularidades en que se incurra durante el proceso legislativo de un determinado proyecto no son extensibles a otros proyectos de ley, no los afecta porque sólo pueden predicarse de él<sup>1020</sup>.

---

<sup>1018</sup> Corte Constitucional, sentencias C-025 de 1993, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, C-369 de 2002, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>1019</sup> Corte Constitucional, sentencias C-369 de 2002, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Mirar también sentencia C-751 de 2008, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>1020</sup> Corte Constitucional, sentencia C-072 de 1995, Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

#### 2.1.4. Citación a sesiones extraordinarias

Aparte de las sesiones ordinarias en las que se reúne el Congreso por derecho propio<sup>1021</sup>, la Constitución previó su reunión en sesiones extraordinarias siempre que medie una convocatoria del gobierno. Al gobierno le corresponde entonces señalar en el decreto convocatorio el término de estas sesiones así como los asuntos de los que el Congreso puede ocuparse. Si bien las atribuciones del Congreso durante este período son limitadas porque se supeditan a la agenda que ha trazado el gobierno, éste conserva en todo tiempo la facultad de ejercer el control político que le corresponde (artículo 138). En este sentido, señala la Corte, las sesiones especiales – esto es, las previstas para que el Congreso ejerza el control político sobre los decretos expedidos por el presidente durante los estados de excepción– “no pugnan con las extraordinarias, ni impiden al Congreso que adelante la función legislativa en relación con los temas señalados por el Gobierno al convocarlas, siempre que de los hechos concretos no resulte que la convocatoria gubernamental busque obstruir o entorpecer el libre y amplio ejercicio del control político sobre sus actos”<sup>1022</sup>. De esta forma, la reunión simultánea del Congreso en sesiones extraordinarias y especiales no acarrea un vicio de forma en el trámite de la ley aprobada durante las sesiones extraordinarias. Dentro de los asuntos que puede ser tramitados en sesiones extraordinarias la Corte ha advertido que quedan excluidos los actos legislativos, en la medida en que deben ser aprobados “en dos períodos ordinarios y consecutivos” (artículo 375 CP), y las leyes estatutarias, que deben tramitarse en una sola legislatura (artículo 153). Las leyes que convocan a un referendo, en cambio, señala la Corte, sí pueden tramitarse en sesiones extraordinarias pues, la Carta no previó que tuvieran que ser aprobadas en sesiones ordinarias<sup>1023</sup>.

Las consecuencias de que el Congreso o alguna de sus cámaras se reúna sin los requisitos que establece la Constitución están consagradas en el artículo 149, esto es, la sesión carece de validez, los actos que en ella tuvieron lugar carecen de efectos y quienes participan de la discusión son sancionados conforme a la ley. Basada en esta norma la Corte declaró la nulidad de la sesión extraordinaria realizada el 17 de diciembre por la Cámara, así como de la votación en segundo debate del proyecto de Ley que se convertiría en la Ley 1354 de 2009, por haberse

---

<sup>1021</sup> El Congreso se reúne en sesiones ordinarias durante dos períodos al año que constituyen una sola legislatura. El primero de ellos, empieza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre y el segundo, inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de julio.

<sup>1022</sup> Corte Constitucional, sentencia C-565 de 1997, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>1023</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.



celebrado antes de que se publicara en el diario oficial el decreto que convocaba al Congreso a sesiones extraordinarias<sup>1024</sup>.

## 2. Sistema electoral y de partidos

Si bien una de las principales preocupaciones del constituyente de 1991 fue permitir la participación de otras fuerzas políticas distintas a las tradicionales, para el año 2002, advierte Jimena Holguín, no se había logrado una reconfiguración del sistema de partidos. En efecto, afirma la autora, los partidos Liberal y Conservador consiguen sobrevivir a las nuevas reglas de juego de tal forma que el sistema continúa comportándose bajo una dinámica bipartidista en la cual, la entrada de otros partidos y movimientos políticos a la arena electoral no supone un desplazamiento de los partidos tradicionales como actores principales dentro del sistema<sup>1025</sup>. Este protagonismo queda puesto de manifiesto en las cifras electorales recogidas por Jimena Holguín para el período comprendido entre 1991 y 2002, en donde la mayoría de las curules, tanto en Senado como en Cámara, quedan en manos de estos partidos. Los liberales por ejemplo, obtienen más de un 50% de las curules en el Senado hasta las elecciones de 2002 (en donde bajan a un 38.8%) y en Cámara, si bien no consiguen la mayoría para las elecciones de 1998 y 2002, quedan muy cerca con cifras del 48 y 47%, respectivamente. Por su parte, los conservadores consiguen cerca de un 25% de las curules en ambas corporaciones, cifra que se acerca a la que obtienen en conjunto los demás partidos no tradicionales e incluso en algunas elecciones los superan (en Senado en el 2002 o en Cámara en 1998 y 2002)<sup>1026</sup>.

Del bipartidismo de la Constitución de 1886 en el que predominaban los partidos Liberal y Conservador se pasó entonces, con la Constitución de 1991, a un multipartidismo “atomizado” en el que numerosos partidos nuevos ocupan una sola curul pero en el que siguen predominando los partidos tradicionales. Con la reforma política de 2003, se buscó reducir el número de partidos y dotarlos de un mayor grado de disciplina y cohesión<sup>1027</sup>. Como bien advierten Botero y Rodríguez, “[s]e pretendía pasar de una lógica electoral personalista, en la que el prestigio individual era el activo principal para obtener una curul, a una lógica de partido, en la cual los candidatos vieran en el prestigio de este y en el esfuerzo colectivo el vehículo para salir

---

<sup>1024</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, Magistrado ponente: Humberto Sierra Porto.

<sup>1025</sup> Holguín Castillo, Jimena. *La reforma política en Colombia*, op. cit., p. 26.

<sup>1026</sup> No obstante, advierte, “estos tan sólo son datos agregados de partidos o movimientos que no son estables ni regulares dentro de la competencia electoral, de tal suerte que la gran mayoría no compite en dos elecciones consecutivas”. Ver: *Ibíd.*, p. 27 y 28.

<sup>1027</sup> Duque Daza, Javier. “La moción de censura en Colombia”, op. cit., p. 59.

elegidos”<sup>1028</sup>. En este capítulo se verá así una gran transformación del sistema de partidos y en esta medida, una mutación del ejercicio del poder presidencial.

Ahora bien, en el primer mandato de Álvaro Uribe, tanto las elecciones legislativas como las presidenciales se llevaron a cabo bajo las reglas electorales diseñadas por la Constitución de 1991, de manera que el Congreso que acompaña a su primer mandato se caracteriza por una gran atomización que permite que distintas fuerzas políticas consigan representación sin que ninguna de ellas logre imponerse sobre las demás<sup>1029</sup>. Un elemento importante de la elección de Álvaro Uribe es que el partido que avaló su candidatura no sólo no consigue una mayoría en el Congreso sino que además no tiene siquiera representación en él. En efecto, al no conseguir imponerse en la consulta interna del partido Liberal, Álvaro Uribe se lanzó por el movimiento ciudadano “Primero Colombia”, que solo le servía como un instrumento para lanzarse a las elecciones de 2002 y 2006. Que un presidente ganara las elecciones sin el respaldo de un partido fuerte, es una muestra del protagonismo que habían perdido los partidos con el sistema electoral implementado por la Constitución de 1991 y de la “personalización” del ejecutivo que, si bien empieza a evidenciarse desde el período de Gaviria, toma una particular fuerza durante el mandato de Álvaro Uribe<sup>1030</sup>.

Que Álvaro Uribe hubiera obtenido entonces en las elecciones presidenciales una mayoría absoluta en la primera vuelta, no aseguraba que esa favorabilidad se tradujera en la aprobación de su agenda por parte del Congreso. Con un Congreso altamente fragmentado y sin una mayoría, el presidente es rápidamente bloqueado por el parlamento y obligado a ajustarse a su dinámica “transaccional”. En efecto, Uribe fue bloqueado en su primer intento de implementar la que había sido una de sus promesas de campaña más importantes: la aprobación de la ley que convocaría al referendo para poner fin a la politiquería y la corrupción. Sobre este bloqueo, advierte Medellín, “[s]in haber cumplido sus primeros cien días de gobierno el presidente tuvo que ver cómo se levantaban silenciosas barreras políticas e institucionales a sus propuestas de

---

<sup>1028</sup> Botero, Felipe y Juan Carlos Rodríguez. “Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política”. En *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, ed. Martín Tanaka, Instituto de Estudios Peruanos, Internacional IDEA, Lima, 2009, pp. 49.

<sup>1029</sup> Si bien en este tercer período se llega a una ruptura del bipartidismo, como advierte Gutiérrez Sanín, no es por los políticos “nuevos” que compiten con los tradicionales, sino por una nueva categoría de políticos que a partir del gobierno de Samper empiezan a ganar terreno y que el autor denomina los “transicionales”, esto es, políticos que pertenecieron a los partidos tradicionales pero que buscaban reinventarse. Esta nueva categoría de políticos, afirma el autor, explica los excelentes resultados de Noemí Sanín en 1998 y el triunfo en las elecciones presidenciales de Álvaro Uribe en 2002. Ver: Gutiérrez Sanín, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op. cit., p. 109.

<sup>1030</sup> Este fenómeno de la “personalización del ejecutivo”, que inicia con el Gobierno de Cesar Gaviria, es explicado por Pedro Medellín Torres. Ver: *El presidente sitiado*, op. cit., pp. 163-172.

cambio. Todos le hicieron saber que, frente a los obstáculos, no tenía otro camino distinto al de ceder ante las presiones y la capacidad de negociación de los parlamentarios”<sup>1031</sup>. Así las cosas, para esquivar el poder negativo del Congreso y conseguir aprobar una reforma que acabaría con la politiquería, dice Medellín, Uribe recurrió a prácticas politiqueras.

Un primer ejemplo de éstas, es el impulso que dio al trámite del proyecto de ley que tenía por objeto aclarar la ley existente sobre estímulos electorales (ley 403 de 1997). Con el fin de aumentar la votación para el referendo, el gobierno aprovechó este proyecto que estaba en curso para adicionar estímulos al sufragante<sup>1032</sup>. Expedida el 7 de julio, la nueva ley (815 de 2003) fue demandada ante la Corte Constitucional a la que se pidió declarar inexecutable las expresiones “buenos” y “o eventos de participación ciudadana directa”, la primera, por calificar de “buenos” solo a los ciudadanos que demostraran haber ejercido su derecho al voto y en este sentido, violar los principios de dignidad humana e igualdad y, la segunda, por desconocer el valor político que tiene la abstención como una forma de oposición política constitucionalmente admisible<sup>1033</sup>. Reiterando su jurisprudencia sobre el tema (sentencias C-551 de 2003 y C-041 de 2004), la Corte advirtió que si bien el legislador puede consagrar estímulos electorales a los ciudadanos que sufraguen en los procesos de elección democrática, le está prohibido hacerlo cuando se trata de mecanismos de participación no electorales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, “toda vez que en ellos –afirma la Corte– la propia Carta le confiere a la abstención eficacia jurídica y, por lo tanto, no puede ser considerada un comportamiento negativo, que es el efecto que sí tiene en los procesos de simple elección democrática”. Esta eficacia jurídica que tiene la abstención está determinada por la exigencia de la consecución de unos umbrales mínimos de votación para que el acto sea válido<sup>1034</sup>. Ambas expresiones fueron declaradas inexecutable por la Corte, lo cual

---

<sup>1031</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 372 y 273.

<sup>1032</sup> *Ibid.*, pp. 222 y 223. Estos estímulos consistían en descuentos en el trámite de documentos públicos como, la expedición de pasaporte, libreta militar, pasado judicial, duplicado de cédula de ciudadanía etc. e incluso una reducción del impuesto de salida del país aplicable a los ciudadanos que ejercieran su voto en el exterior.

<sup>1033</sup> Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2004. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. El texto de la norma era el siguiente: “[c]omo una contribución a la formación de buenos ciudadanos, las Universidades no Oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones o eventos de participación ciudadana directa” (artículo 2 de la ley de la ley 815 de 2003 que adiciona el artículo 2° de la Ley 403 de 1997).

<sup>1034</sup> Respecto al referendo, dice la Constitución: “La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo 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” (inc. 2 art. 378).

supuso un freno al intento del gobierno de estimular la participación ciudadana en la votación del referendo para conseguir pasar el umbral electoral.

Un segundo ejemplo de las prácticas politiqueras fue la definición de la fecha para convocar el referendo. Saltándose la prohibición de convocarlo para una fecha que coincidiera con cualquier otro acto electoral<sup>1035</sup>, el presidente convocó la votación para el 25 de octubre de 2003 –un día antes a las elecciones locales (alcaldes y gobernadores)–, “convencido de que la creciente popularidad presidencial sería aprovechada políticamente por los candidatos a los gobiernos locales y departamentales”<sup>1036</sup>. Contra todo pronóstico, de quince preguntas sólo una alcanzó el umbral para su aprobación, esto es 6.2000.000 votos<sup>1037</sup>. Estos resultados, continúa Medellín, se interpretaron como una derrota para el Gobierno que además perdería en las elecciones del día siguiente las alcaldías de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, así como las gobernaciones de Cundinamarca, Antioquia y Valle. Según el autor, el uso que este gobierno dio al referendo para hacer frente a problemas que podían resolverse a través de la legislación ordinaria denotaba un manejo “excesivamente ligero” de los mecanismos de carácter excepcional. En este sentido, afirma, “[l]a conclusión era devastadora: la degradación del poder constituyente reflejaba la erosión del poder presidencial en Colombia. Era la comprobación de la realidad de un régimen en que la utilización institucionalizada de mecanismos como el estado de sitio y la emergencia económica había terminado por moldear un régimen presidencial que se debate entre la cotidianidad de los instrumentos excepcionales y la excepcionalidad de los instrumentos excepcionales”<sup>1038</sup>.

Pero, a este bloqueo que experimentaron sus principales iniciativas, siguió una reconfiguración del mapa de fuerzas que le permitió construir una coalición en el Congreso que dio impulso a su programa de gobierno. En efecto, la resistencia inicial que encontró el ejecutivo en el Congreso cede a medida que empieza a ajustarse a las viejas prácticas políticas y a participar de la

---

<sup>1035</sup> Artículo 39 ley 134 de 1994 “*Fecha para la realización del referendo*. El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha”

<sup>1036</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., pp. 224 y 225.

<sup>1037</sup> En su revisión de constitucionalidad (sentencia C-551 de 2003 Magistrado ponente: Eduardo Montealegre) la Corte había declarado inconstitucional la pregunta 19 que establecía la votación en bloque del articulado por considerar que “la contabilización independiente de la participación y de los votos favorables por cada pregunta o reforma propuesta es entonces necesaria a fin de proteger adecuadamente la libertad de los ciudadanos”, además, advierte “el voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial, tiende a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es idóneo para la reforma a la Carta”.

<sup>1038</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., pp. 226 y 227.

“relación transaccional” que el Congreso había construido con los gobiernos anteriores. Así, la estrategia del ejecutivo de negociar de forma individual con los congresistas para construir una mayoría –utilizada en el segundo período (1990-2002) como una herramienta para reponerse a la pérdida de poder que había dejado la reducción de sus facultades legislativas y la ruptura de sus poderes partidistas– va a ayudar también a que un presidente que empieza su gobierno sin apoyo en el Congreso, termine su primer mandato no sólo con un gran respaldo sino además con la aprobación de la reforma constitucional que le permitiría reelegirse por un período más. Por otro lado, gracias a los incentivos que creó la reforma política de 2003 para formar partidos más grandes y al levantamiento de la prohibición del transfuguismo político, muchos congresistas pudieron cambiarse de partido sin ser sancionados, siendo la bancada del gobierno el principal beneficiario de estos cambios. El gobierno entonces, advierte Duque Daza, tuvo el apoyo de una coalición multipartidista que comprendía el 60% del Congreso<sup>1039</sup>.

El Congreso que acompaña el segundo mandato de Uribe, en cambio, es elegido mediante el sistema electoral creado por la reforma política de 2003. Aunque el movimiento ciudadano que le sirve al presidente como vehículo para lanzar su candidatura tampoco consigue representación en el Congreso, a diferencia de su primer mandato, los partidos que lo apoyaron durante su gobierno sí obtienen una mayoría que le permite formar una coalición estable. Además, para 2006, un nuevo partido se disputó las elecciones: el Partido Social de Unidad Nacional. Conocido como el partido de la “U” por su clara adscripción a Uribe, fue fundado por miembros del partido Liberal que decidieron renunciar a él para apoyar al presidente. Pese a que el partido de la “U” se crea en torno suyo y recibe la votación más alta en el Congreso, Álvaro Uribe no quiso lanzarse a las elecciones como su candidato. Pero, que el presidente renunciara a comprometerse con cualquier etiqueta de las que lo apoyaron, señalan Botero, Hoskin y Mónica Pachón, supone un desafío para la coalición de gobierno en la medida en que disminuye los incentivos para que los partidos que lo apoyan se conviertan en una coalición coherente<sup>1040</sup>. No obstante, esta negativa a presentarse por un partido de los existentes revela la estrategia de no comprometerse con un partido político concreto para seguir teniendo el apoyo de todos ellos<sup>1041</sup>.

---

<sup>1039</sup> Duque Daza, Javier. “La moción de censura en Colombia”, op. cit., p. 64.

<sup>1040</sup> Botero, Felipe, Gary Hoskin y Mónica Pachón. “Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30. No. 1, 2010, pp. 55 y 56.

<sup>1041</sup> Como bien advierte Felipe Botero “[e]s notorio el hecho de que Uribe no participara en la elección presidencial como candidato de ninguno de los partidos existentes, incluyendo el uribista Partido de la ‘U’, creado para agrupar al uribismo en la elección legislativa. Por el contrario, Uribe participó como candidato de <Primero Colombia>, un vehículo electoral creado para avalar su candidatura en 2002 y en 2006, pero que ha quedado desactivado después de ambas elecciones y que no tiene representación en el

Ahora bien, en este apartado la concentración de poderes que experimenta el ejecutivo se explica, en gran medida, en un factor: la formación de coaliciones al interior del Congreso. Como se vio en la primera parte, la influencia que consigue el presidente sobre la actividad legislativa no depende sólo del entramado institucional y por tanto, de las facultades que la Constitución le otorga al ejecutivo sino además, de la composición del Congreso y la formación de coaliciones estables cuando el partido del presidente no consigue hacerse con la mayoría de las curules. En este sentido, advierte García Montero, “la mera existencia de fuertes poderes institucionales para el Ejecutivo no le asegura el control sobre la actividad legislativa si no cuenta con una mayoría en el Parlamento. No obstante, si consigue, a través de la conformación de una coalición, superar el contexto fragmentado y polarizado, sus niveles de éxito y participación legislativos serían igual de altos que si contara con una mayoría legislativa de partida”<sup>1042</sup>. La construcción de una coalición “aplastante” en el segundo período, es una clara reafirmación de esta tesis.

### **2.2.1. Efectos de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos**

El predominio de los partidos tradicionales, como se vio en el capítulo anterior, estuvo acompañado por una excesiva fragmentación y atomización que se generaliza a todos los partidos y que intenta atacarse con la reforma política de 2003<sup>1043</sup>. En primer lugar, esta reforma, que se destaca por haber tenido origen en el Congreso y no en el ejecutivo, prohibió a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, así como participar en las consultas de un partido o movimiento e inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. La prohibición de la doble militancia supuso “una dinámica de escisiones y agregaciones” en la que los movimientos que se habían formado al interior de los partidos tradicionales pero que de manera simultánea actuaban como grupos autónomos, debían decidir si crear partidos independientes o fundirse dentro de ellos<sup>1044</sup>. Esta

---

Congreso”, ver: Botero, Felipe. “Colombia: ¿paracracia, democracia o simplemente desgracia?”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, 2007, p. 103.

<sup>1042</sup> García Montero, Mercedes. *Presidentes y parlamentos*, op. cit., p. 273.

<sup>1043</sup> Un estudio que recoge los primeros efectos de la reforma política en las elecciones locales de octubre de 2003, puede consultarse en: Botero, Felipe. “Reforma política, personalismo y sistema de partidos ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?”, op. cit., pp. 147-155. A partir de los resultados electorales de ocho capitales del país, el autor analiza los efectos que tuvo sobre los partidos políticos la creación de la lista única, la cifra repartidora y el umbral electoral.

<sup>1044</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos y partidismo”, op. cit., p. 324. Un esquema de las agregaciones y escisiones de los partidos Liberal y Conservador en 2006, puede consultarse en: Duque Daza, Javier. “Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia: cambio institucional, nueva configuración partidista y reelección”. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coords. Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo, Instituto de Investigaciones Sociales, México D.F, 2012, p. 90 y 97.

escisión o reagrupación pondría fin a la estrategia de los partidos de dividirse para obtener más curules y ocupar una mejor posición en el Congreso. De igual forma, pondría fin al fenómeno de los “cambios de camiseta” que, como advierte Gutiérrez Sanín, no existía en Colombia. Fue a partir de la Constitución de 1991 que los políticos entran en la dinámica de ingresar y salir de un mismo partido varias veces o de pasar por varios partidos en un período de tiempo muy corto, dice Gutiérrez “si hace 20 años era raro que un político hubiera pasado por dos partidos en toda su trayectoria, y casi imposible por tres, hoy en día el promedio de partidos por trayectoria debe de estar por encima de tres”<sup>1045</sup>.

En segundo lugar, la reforma reemplazó la fórmula electoral del método de Hare<sup>1046</sup> –al que se atribuía la excesiva fragmentación que experimentaba el sistema de partidos– por el de Hont, que está llamado a favorecer a los partidos con votaciones más altas y por tanto, desincentiva la “operación avispa”<sup>1047</sup>. Además, creó un umbral tanto para conseguir o mantener el reconocimiento de la personería jurídica (2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado) como para acceder al Congreso. Para acceder al Senado este umbral era del 2% de los votos válidos y su creación trajo consigo la reagrupación o desaparición de los partidos pequeños. De hecho, señalan Botero y Rodríguez “en las elecciones de 2006 sólo compitieron veinte partidos en el Senado, de los cuales diez superaron el umbral y obtuvieron representación. Este número es considerablemente menor a los 63 partidos que participaron en la elección de 2002”<sup>1048</sup>. Para la Cámara, el umbral era el 50% del cociente electoral para las circunscripciones que elegían más de dos curules y del 30% para aquellas que elegían sólo dos. Asimismo se permitió por una única vez que los congresistas se unieran para

---

<sup>1045</sup> Gutiérrez Sanin, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op. cit., p. 113.

<sup>1046</sup> El artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2003 agregó un nuevo artículo a la Constitución que explica en qué consiste la nueva fórmula: “Artículo 263A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos”.

<sup>1047</sup> Botero y Jaramillo muestran cómo en las elecciones legislativas del año 2006 “[l]os partidos con votaciones altas obtienen un porcentaje de curules mayor al porcentaje de votos que lograron en la elección, mientras que los partidos con votaciones menores obtienen un porcentaje de curules menor al porcentaje de votos. Es decir, el sistema D’Hondt premia a los partidos grandes en detrimento de los partidos pequeños”. No obstante, continúan, a pesar de recompensar a los partidos más grandes, con este sistema las elecciones se hicieron más proporcionales y en esta medida, la composición del Congreso refleja mucho mejor las preferencias de los ciudadanos. En efecto, si en el 2002 el índice de desviación de proporcionalidad fue del 60%, en el 2006 pasó al 17%. Ver: Botero Jaramillo, Felipe y Juan Carlos Rodríguez. “Grande no es sinónimo de fuerte”, op. cit., p. 57-60.

<sup>1048</sup> *Ibíd.*, p. 55.

crear nuevos partidos siempre que sus votaciones sumaran como mínimo el 2% del total de votos válidos para Senado en las elecciones de 2002.

En tercer lugar, se exigió a los partidos que su organización interna fuera democrática y se les dotó de herramientas para controlar y cohesionar a sus miembros prohibiendo la presentación de múltiples listas. Cada partido debía elaborar una lista única pero tenía la posibilidad de elegir entre establecer su orden mediante procedimientos internos o permitir al elector, a través del voto preferente, reconfigurarlo. Esta norma, que en principio se proponía atacar la fragmentación e incentivar la creación de acuerdos al interior de los partidos, pierde su fuerza con el voto preferente y el personalismo que de él se deriva. En este sentido, advierte Duque Daza, “[e]l mecanismo de listas únicas intenta organizar y cohesionar a los partidos, el voto preferente contribuye a crear tensiones y a descohesionarlos”<sup>1049</sup>. Además, se estableció la financiación de las campañas electorales por reposición, dándole la posibilidad a los partidos más pequeños de competir en las elecciones.

Estas nuevas reglas de juego trajeron consigo una reconfiguración del sistema de partidos. En las elecciones de 2006, advierte Duque Daza, y gracias a “la dinámica de desagregaciones y agregaciones” a que conduce la reforma, se pasó de un sistema atomizado pero con preeminencia de los partidos tradicionales a un sistema multipartidista menos fragmentado<sup>1050</sup>. No sólo entonces se reduce el número de partidos con representación en el Congreso –en el 2002, señala el autor, eran 37; que pasan a ser 15 en el 2006, 10 en el 2010 y 9 en el 2014<sup>1051</sup>– sino que además los partidos Liberal y Conservador pierden el predominio que ni siquiera la apertura que supuso la Constitución de 1991 había logrado combatir. Desagregados varios de los movimientos que funcionaban al interior de éstos y que al mismo tiempo actuaban de forma autónoma, los partidos tradicionales quedan reducidos a partidos minoritarios y se ven obligados como el resto, a formar coaliciones para apoyar presidentes de otros partidos<sup>1052</sup>.

También se pensó con esta reforma, advierten Botero y Rodríguez, que “al reducir los actores, se producirían unos nuevos actores colectivos que tendrían atributos deseables tales como coherencia interna, cohesión, disciplina, etcétera”<sup>1053</sup>. No obstante, a pesar de que la reforma trasladó el protagonismo de las elecciones, de los políticos a los partidos, y fue exitosa en reducir

---

<sup>1049</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada”, op. cit., p. 438.

<sup>1050</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos y partidismo”, op. cit., pp. 323 y 324.

<sup>1051</sup> *Ibíd.*, p. 319.

<sup>1052</sup> Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando?”, op. cit., pp. 100 y 101.

<sup>1053</sup> Botero Jaramillo, Felipe y Juan Carlos Rodríguez. “Grande no es sinónimo de fuerte”, op. cit., p. 53.



el número de partidos relevantes, “grande no es sinónimo de fuerte”. En efecto, continúan, “la reforma electoral tiene límites en lo que puede lograr: menos partidos que son más grandes pero no necesariamente más fuertes” pues, esta fortaleza “es un proceso que obedece en última instancia a las dinámicas internas de estos”<sup>1054</sup>. Los alcances entonces de una reforma de este tipo recaen sobre el comportamiento electoral de los partidos pero si además se quiere que éstos sean cohesionados y disciplinados, se necesita modificar también su comportamiento legislativo. Para ello, los autores se refieren a la ley de bancadas, que al momento de publicar su estudio se había acabado de aprobar y que podría propiciar dinámicas internas en los partidos que ayudarían a su institucionalización, así como a la necesidad de promover reformas a la estructura de financiación de las campañas de manera que sean los partidos y no los candidatos, quienes puedan manejar los recursos de éstas, mecanismo que ayudaría a disciplinar a sus miembros<sup>1055</sup>.

### **2.2.2. Fragmentación del sistema de partidos**

La nueva fórmula electoral, acompañada de factores como la prohibición de las listas múltiples y la creación de umbrales, produjo el efecto de reducir la fragmentación del sistema de partidos. En efecto, los diversos movimientos y partidos fueron obligados a unirse bajo a una misma etiqueta partidista so pena de ser condenados a su desaparición. Así, señalan Botero, Hoskin y Mónica Pachón, “[d]e 72 partidos legalmente reconocidos y 42 con representación en el Congreso en 2002, como resultado de la elección de 2006 el número de partidos políticos reconocidos legalmente se redujo a 22 y sólo 10 de ellos obtuvieron representación en el Congreso”<sup>1056</sup>. La reducción de la fragmentación podría hacernos pensar, en principio, en una quiebra de los poderes partidistas del presidente pues, como se vio en el capítulo anterior, la dinámica “transaccional” le había permitido obtener, a partir de negociaciones individuales con congresistas, la aprobación de su agenda. La reducción del número de partidos que logró la reforma política, sumado a la cohesión interna que conllevaría la ley de bancadas, prometía una restructuración de las fuerzas políticas y con ella una disminución de la capacidad del ejecutivo para imponerse sobre el Congreso a partir de acuerdos individuales. No debe, sin embargo, despreciarse la capacidad del presidencialismo de mutar y de adaptarse a las nuevas reglas de juego. De hecho, en lugar de reducir su poder partidista, la disminución de la fragmentación llevó

---

<sup>1054</sup> *Ibíd.*, p. 50.

<sup>1055</sup> Botero, Felipe y Juan Carlos Rodríguez Raga. “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 147 y 148.

<sup>1056</sup> Botero, Felipe, Gary Hoskin y Mónica Pachón. “Sobre forma y sustancia”, *op. cit.*, p. 55.

a que el presidente pudiera contar con coaliciones más sólidas que, a pesar de que no escapan a la desgastante dinámica de negociar de forma individual con algunos de sus miembros, suponen el entendimiento con bancadas que, en términos generales, deciden y actúan en bloque.

Así las cosas, afirma Duque Daza, si entre 1974 y 1986 los partidos tradicionales se dividen internamente en grandes facciones nacionales que a su vez articulan las facciones subnacionales; a partir de 1986 y con la expedición de la Constitución de 1991, los jefes de estas facciones nacionales son desplazados y los partidos se desagregan en nuevas facciones que obedecen a líderes regionales y locales, que se benefician tanto de su organización como partido autónomo como de la etiqueta del partido del que se desprenden. Con la reforma de 2003, el sistema de partidos se reconfigura una vez más y las facciones que habían surgido al interior de los partidos, o bien se integran de nuevo al partido o bien pasan a formar nuevos partidos<sup>1057</sup>.

### **2.2.3. Polarización del sistema de partidos**

En este período, por primera vez en la historia del país, advierte Duque Daza, la izquierda se unifica en un solo partido que recibe el nombre de Polo Democrático Alternativo (en adelante, PDA), por reunir en él a dos partidos, el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática, ambos creados a su vez de la unión de distintos movimientos de izquierda. Esta colectividad nace, afirma el autor, de la idea de algunos congresistas, gobernantes locales e intelectuales de crear un partido que unificara distintos sectores de la izquierda –hasta entonces fragmentada e incluso polarizada– con miras a presentarse como una alternativa real en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006. En su formación, el autor rescata la influencia que ejerció la reforma política de 2003 que obligó a los partidos pequeños que quisieran mantenerse en la competencia electoral y que tuvieran los requisitos del umbral electoral y la representación en el Congreso, a unir fuerzas para sobrevivir<sup>1058</sup>. La izquierda se vio entonces favorecida por los mecanismos de cohesión que generó la reforma política<sup>1059</sup>.

Además de representar una unión de distintas fuerzas de izquierda, el perfil que adquirió el partido supuso una reinención de lo que había sido parte del ideario de izquierda en el país. En efecto, afirma Duque Daza, el PDA supuso el tránsito “del alineamiento con el marxismo-leninismo a un declarado pluralismo ideológico; de la revolución como propósito e idea

---

<sup>1057</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada”, op. cit., pp. 176-177.

<sup>1058</sup> Duque Daza, Javier. “Partidos y partidismo”, op. cit., pp. 325 y 326

<sup>1059</sup> Gutierrez Sanin, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op. cit., p. 123.

orientadora, a la reivindicación del reformismo social y económico [...] de una férrea disciplina y militancia partidaria, entendida como comunión de ideas y de unidad, a la aceptación de las diferencias de matices y de tendencias; de la subvaloración de las elecciones a su valoración como el principal espacio de acción y el medio para competir por acceder y/o compartir poder político, y de la adopción o simpatías hacia la lucha armada, a su abierto rechazo, declarándose como izquierda democrática”<sup>1060</sup>.

Durante este período fueron notorios los resultados del PDA. Por un lado, en las elecciones presidenciales de 2006, su candidato, Carlos Gaviria Díaz, obtuvo una votación histórica al ocupar, con más de dos millones y medio de votos (22% del total de los votos), el segundo puesto y superar al candidato del partido Liberal, Horacio Serpa. Por otro lado, en las elecciones legislativas del mismo año, obtuvo diez curules en el Senado y ocho en la Cámara de Representantes. Asimismo, ganó dos veces consecutivas las elecciones a la Alcaldía de Bogotá (en el 2003, siendo todavía el Polo Democrático Independiente y nuevamente en 2007, tras su unión con Alternativa Democrática y convertido en el PDA) y la gobernación de Nariño en 2007. Conviene tener en cuenta, sin embargo, la advertencia de Gutiérrez en el sentido que la izquierda es más que el PDA. De hecho, señala, “[l]os indígenas (por ejemplo ASI) han jugado un papel mucho más importante que su peso demográfico, y han confluído en varios temas importantes con las fuerzas de izquierda”<sup>1061</sup>.

En este período entonces, sobre todo en el segundo mandato de Álvaro Uribe, las estructuras partidarias se fortalecen y hay una división más clara entre las fuerzas que apoyan al gobierno y aquellas que se oponen a él<sup>1062</sup>. El partido Liberal y el PDA se mantuvieron como una fuerza minoritaria de oposición que si bien fue continuamente derrotada en las votaciones, planteó serios debates de control político y jugó un papel protagónico en la denuncia de los “falsos positivos” y la “parapolítica”. La relación entre el gobierno y la oposición, señalan Botero, Hoskin y Mónica Pachón, fue tensa especialmente con el PDA. El gobierno, que no era particularmente tolerante con quienes lo criticaban, “frecuentemente desacredita y silencia a la oposición en un intento por invisibilizar las críticas frente a ciertos temas”<sup>1063</sup>. La coalición de gobierno por su parte, pese a que tuvo disidencias internas y obligó al ejecutivo a renegociar permanentemente

---

<sup>1060</sup> Duque Daza, Javier. “Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia”, op. cit., p. 94.

<sup>1061</sup> Gutiérrez Sanín, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op. cit., p. 124.

<sup>1062</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 2, 2009, pp. 336 y 337.

<sup>1063</sup> Botero, Felipe, Gary Hoskin y Mónica Pachón. “Sobre forma y sustancia”, op. cit., p. 43.

la adhesión de algunos de sus miembros a través de la concesión de prebendas individuales, en términos generales, apoyó las principales iniciativas del gobierno.

#### **2.2.4. Formación de coaliciones en el sistema presidencial**

Para las elecciones presidenciales de 2002, vimos, Álvaro Uribe lanzó su candidatura por el movimiento “Primero Colombia”, movimiento que no había obtenido siquiera representación en el Congreso y que simplemente le servía como “vehículo” electoral. Esto no quiere decir que la victoria de su candidatura no hubiera dependido en gran medida del apoyo de distintas facciones de los partidos Liberal y Conservador. Estos partidos o movimientos recibieron posiciones en el gobierno y sirvieron en el parlamento para formar una coalición que le permitiría al presidente aprobar, aunque no sin tropiezos, gran parte de su agenda legislativa<sup>1064</sup>. En la construcción de esta coalición, desempeñó un papel importante la negociación individual con congresistas y la aprobación de la reforma de 2003 que permitió el trasfuguismo y con él, el paso de un alto porcentaje de congresistas a partidos que hacían parte de la coalición.

Durante su segundo mandato, el presidente construye una gran coalición que está integrada por el partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva, y el recién creado Partido de la “U”<sup>1065</sup>. En la oposición se mantuvo el partido Liberal, disminuido por los que pasaron a formar el partido de la “U”, y el PDA. La conformación de una coalición que aglutina tan variadas corrientes ideológicas puede explicarse en la indisciplina de los partidos que hacen parte de ella. En efecto, el presidente, aun pudiendo reunir una mayoría con menos partidos, decide sumar más partidos a su coalición aunque provengan de corrientes ideológicas diversas, porque no puede contar en todo momento con la totalidad de los votos de los miembros que la componen<sup>1066</sup>. Esta diversidad exige del presidente un permanente ejercicio de malabarismo que conlleva un progresivo desgaste político

---

<sup>1064</sup> Duque Daza, Javier. “Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia”, op. cit., p. 88.

<sup>1065</sup> Un estudio más amplio sobre la conformación de esta coalición, tanto para las elecciones a la presidencia de 2006 como al interior del Congreso que acompaña su segundo mandato, puede consultarse en: Duque Daza, Javier. “Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia”, op. cit., pp. 103 y ss.

<sup>1066</sup> Grace Ivana Deheza explica en la indisciplina de los partidos el hecho de que un presidente mayoritario recurra a la formación de amplias coaliciones. Otros dos son: la necesidad de formar gobiernos de unidad nacional o gobiernos consensuales para enfrentar desafíos mayores a la democracia y/o restaurarla o la necesidad de contar con mayorías extraordinarias para aprobar determinados proyectos de ley o reformas constitucionales. Ver: “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial”, op. cit., pp. 164 y 165.

e institucional. A esto se suman las negociaciones individuales con congresistas de la oposición que, en ocasiones, resultan indispensables para completar sus mayorías.

Ahora bien, el comportamiento del Congreso durante el segundo mandato de Álvaro Uribe estuvo determinado por la expedición de la Ley de Bancadas. Expedida en 2005 como complemento a la reforma política de 2003, obliga a los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, a conformar bancadas y actuar a través de ellas. El objeto de esta norma es disciplinar a los partidos y movimientos para que actúen en grupo y de forma coordinada de acuerdo con las decisiones que sean adoptadas democráticamente en su interior<sup>1067</sup>. Por primera vez entonces los partidos y movimientos son dotados de mecanismos para controlar a sus miembros pues, en sus estatutos internos pueden contemplar sanciones graduales a quienes desobedezcan sus directrices que pueden ir hasta la expulsión del partido o la pérdida del derecho al voto por el resto del período para el cual se ha sido elegido. De esta forma, los miembros de cada bancada deben pronunciarse y votar de forma coherente en la Corporación según los acuerdos a los que se ha llegado al interior del partido o movimiento, exceptuándose los casos en los que por tratarse de asuntos de conciencia, éste deja en libertad a sus miembros para votar de acuerdo a su criterio individual. Además de asuntos de conciencia, la ley establecía que podían dejarse en libertad los miembros de la bancada cuando se tratara de asuntos “en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” (artículo 5). La “generalidad y ambigüedad” de esta excepción, advierte la Corte Constitucional, llevaba a convertir en regla general la actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas. En efecto, estas razones “cubren casi todo el espectro de las decisiones que deben ser adoptadas al seno de las corporaciones públicas y por ello permiten un amplio margen de discrecionalidad de los partidos y movimientos políticos que hacen nugatorios los propósitos de la reforma política contrariando abiertamente el artículo 108 superior”. De esta forma, la Corte declaró inexecutable estos supuestos y limitó esta libertad de voto a asuntos de conciencia, esto es, éticos o religiosos<sup>1068</sup>.

En el 2008, la coalición de gobierno fue fuertemente afectada por el escándalo de la “parapolítica”. En efecto, para este año decenas de parlamentarios se vieron involucrados en las

---

<sup>1067</sup> Artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2003 que reforma el artículo 108 de la Constitución y capítulo 1 de la Ley 974 de 2005 que reglamenta el Régimen de bancadas.

<sup>1068</sup> Corte Constitucional, sentencia C-859 de 2006 (19 de octubre), Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

investigaciones por sus vínculos con los paramilitares<sup>1069</sup>. Si bien una parte importante eran miembros de la coalición de gobierno, también se contaron entre ellos miembros del partido Liberal. Teniendo en cuenta que el fuero implicaba que los congresistas eran investigados y juzgados por la Corte Suprema en un proceso de única instancia, muchos de ellos renunciaron a su curul para ser juzgados por la justicia ordinaria y tener derecho a apelar la decisión<sup>1070</sup>. Además, señala Mónica Pachón, a raíz de estas investigaciones muchos parlamentarios se declararon impedidos para votar proyectos que iban destinados precisamente a superar esta crisis como por ejemplo, el proyecto de la “Silla Vacía”. Esta reforma política creaba nuevas sanciones para los legisladores que se les probara su alianza con grupos ilegales y además, sancionaba al partido impidiendo que reemplazara la curul cuando el parlamentario era encontrado culpable por formar dichas alianzas. A pesar de que este proyecto recibió el apoyo incluso de la oposición, continúa Mónica Pachón, empezó a ser obstaculizado por la coalición de gobierno cuando creció el número de involucrados y se modificó para que el partido perdiera la curul desde el momento en que a un congresista se le abría la investigación y no desde la condena<sup>1071</sup>. El proyecto, sin embargo, se archivó en quinto debate.

A continuación, se estudiará cómo utilizó el ejecutivo sus poderes partidistas para impulsar tres proyectos de gran importancia para su gobierno porque fortalecen su posición en el entramado institucional y alteran el equilibrio de poderes: la reelección inmediata del presidente de la República, la reforma política de 2009 y el segundo intento de reelección consecutiva del presidente de la República. Para aprobar estas reformas el presidente recurrió a tres estrategias distintas que le permiten conseguir una mayoría: la negociación individual con congresistas de la oposición para completar la mayoría, la negociación individual con miembros de la propia coalición para revalidar los acuerdos y sostener la mayoría y la imposición de la coalición de

---

<sup>1069</sup> Esta relación entre políticos y actores ilegales no es nueva ni exclusiva del gobierno de Álvaro Uribe. Como bien advierte Gutiérrez Sanín, estas relaciones vienen desde muy atrás. En efecto, afirma el autor, “los vínculos entre políticos, criminales y señores de la guerra crecieron más o menos ininterrumpidamente hasta 1994, año en el que el escándalo por la financiación de los <narcos> a la campaña ganadora de Ernesto Samper convenció a sectores muy amplios de la opinión, y a las elites socioeconómicas, de las consecuencias potencialmente desastrosas que podría tener el seguir por esa senda”. Ver: Gutiérrez Sanín, Francisco. “Ilegalidad y sistema político en Colombia”, op. cit., pp. 59 y 60.

<sup>1070</sup> Sobre el fuero advierten Mauricio García y Javier Rebolledo, “[a]ntes de 1991, la Corte Suprema sólo investigaba y juzgaba a los miembros del Congreso si la cámara a la cual pertenecían lo autorizaba –en eso consistía la inmunidad parlamentaria-. La CP modificó sustancialmente el escenario, eliminó la inmunidad parlamentaria y edificó en su lugar un fuero constitucional en cabeza de la Corte Suprema. Según este fuero, la Corte Suprema investiga y juzga en única instancia los delitos de los congresistas”. Ver: García Villegas, Mauricio y Javier Rebolledo. *Estado alterado*, op. cit., pp. 124 y 125.

<sup>1071</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008”, op. cit., pp. 345 y 346.

gobierno sobre el resto del Congreso. Cada una de estas estrategias son utilizadas por el ejecutivo a lo largo de su mandato y encierran la adquisición progresiva de poderes partidistas.

### **2.2.5.1. La negociación individual con congresistas de la oposición para completar la mayoría: la reforma que permite la reelección inmediata del presidente de la República**

La aprobación de la reforma que permitió al presidente de la República ser reelegido de manera consecutiva (Acto Legislativo 02 de 2004) es un claro ejemplo de cómo el ejecutivo se impone sobre el Congreso saboteando una decisión que éste había tomado tras un proceso de deliberación democrática, porque resulta contraria a sus intereses. Para alterar esta decisión, el ejecutivo recurrió a la utilización ilegal de los recursos públicos<sup>1072</sup>. En efecto, ante la inminencia de una nueva derrota para el gobierno –estaba claro que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no aprobaría la reforma constitucional que levantaría la prohibición de la reelección inmediata<sup>1073</sup>– el gobierno deja a un lado su promesa de campaña de acabar con la politiquería y la corrupción y recurre a los mecanismos de persuasión que sirvieron a los gobiernos que le preceden para conseguir el respaldo de una mayoría en el Congreso, esto es, negociaciones individuales con los congresistas indecisos en las que se intercambia el voto por prebendas. Conviene tener en cuenta la advertencia de Gutiérrez de que este ejecutivo no contó con el apoyo incondicional de su bancada y tuvo que afrontar “varias rebeliones” que descompletaban sus mayorías. Esta situación se repetía constantemente por las altas mayorías que exigían los proyectos clave del ejecutivo que eran en gran parte, actos legislativos<sup>1074</sup>.

Las primeras sospechas de que el ejecutivo había conseguido la aprobación de la reforma otorgando prebendas a los congresistas salen a la luz pública cuando dos conservadores que habían dado a conocer públicamente su oposición al proyecto de reelección, Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, cambian a última hora de parecer, de manera que el proyecto consigue ser aprobado en tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara con una apretada mayoría

---

<sup>1072</sup> Sobre este punto advierten Isabel Wenses y Sauca “[e]n el marco de la cultura de la legalidad, el combate a la corrupción se encuentra entre sus objetivos centrales y una de las armas con que cuenta para este reto es la transparencia, dado que su existencia, a través de una serie de reglas y procedimientos, constituye una de las vías para controlar a los poderes públicos. De la mano de la transparencia camina la rendición de cuentas. Ver: Wenses, Isabel y José María Sauca Cano. “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, eds. Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla, Flacso, San José, 2014, p. 26.

<sup>1073</sup> El 1 de junio de 2004, 18 representantes pertenecientes a la Comisión Primera de la Cámara, y entre los que estaba incluida Yidis Medina, firmaron un documento en el que proponían el archivo del proyecto de reelección presidencial. Compuesta la Comisión por 35 representantes, estos 18 constituían mayoría suficiente para conseguir el archivo del proyecto.

<sup>1074</sup> Gutiérrez Sanin, Francisco. “Estrenando sistema de partidos”, op. cit., p. 120.

(16 votos por el “no” y 18 por el “sí”). Tanto el voto de Yidis Medina como la inasistencia de Teolodindo Avendaño a la sesión de votación fueron determinantes para la aprobación de la reforma constitucional<sup>1075</sup>. Tras las denuncias de la propia Yidis Medina cuatro años después en distintos medios de comunicación, así como de la revelación de la entrevista inédita que ésta había otorgado al periodista Daniel Coronel en agosto de 2004, la Corte Suprema reanuda la investigación del caso en un proceso que será conocido en la prensa como la “Yipispolítica”<sup>1076</sup>. En este proceso se probó la veracidad de la confesión de la congresista de haber vendido a funcionarios del gobierno su voto favorable a la reforma a cambio de obtener beneficios burocráticos que después se concretaron, según quedó demostrado en los documentos aportados por ella misma al proceso, en nombramientos a varios de sus apadrinados políticos en distintas notarías y entidades del Estado. Yidis Medina se sometió a sentencia anticipada y fue condenada a 47 meses de prisión por el delito de cohecho propio, después de que la Corte Suprema concluyera que su voto no obedecía a una decisión reflexiva tomada de manera libre y espontánea consultando la justicia y el bien común, como lo exigía su deber de congresista, sino a una acción contraria a sus convicciones determinada por la promesa de recibir dádivas y utilidades personales por parte del gobierno<sup>1077</sup>.

En este sentido, continúa la Corte Suprema, “las circunstancias de factum y de iuris que sirven de fundamento a la presente sentencia indican que la aprobación de la reforma constitucional fue expresión de una clara desviación de poder, en la medida en que el apoyo de una congresista a la iniciativa de enmienda constitucional se obtuvo a partir de acciones delictivas”. La Corte cuestiona entonces la legitimidad del Acto Legislativo y concluye “que el delito no puede generar ningún tipo de legitimación constitucional o legal, razón que lleva a la Corte a ordenar la remisión

---

<sup>1075</sup> Como bien advierte Duque Daza, en la aprobación de la reforma quedó en evidencia la falta de cohesión del partido Liberal y la incapacidad de sus dirigentes para conseguir que sus miembros acataran las decisiones internas. En efecto, señala el autor, a pesar de que el partido había decidido oponerse a la reelección, 19 de sus congresistas votaron favorablemente el proyecto. Si bien hubo lugar a sanciones internas, más de cuarenta de sus congresistas se retiraron y pasaron a engrosar las filas de otros partidos. Ver: Duque Daza, Javier. “Redefinición de las reglas de juego”, op. cit., p. 442.

<sup>1076</sup> En el 2004 y a raíz de la denuncia penal formulada por el representante Germán Navas Talero quien afirmaba que Yidis Medina había incurrido en el delito de cohecho durante el trámite de la reforma de la reelección presidencial por haber anunciado su cambio de voto a raíz de las promesas del gobierno de realizar inversión social en su región, la Corte Suprema abre investigación previa que termina el 23 de febrero de 2005 con un auto inhibitorio por considerar la Corte la irrelevancia penal de la conducta de la representante al estar los congresistas legalmente autorizados “para ejercer acciones de carácter general e impersonal en beneficio de sus regiones”.

<sup>1077</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 26 de junio de 2008, Proceso No. 22453. Además la congresista fue condenada a multa de 48.13 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el momento de la comisión del hecho e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por 47 meses.



de copia de esta sentencia al Tribunal Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación para los fines que estimen pertinentes”. Con esta remisión la Corte Suprema planteó la posibilidad de que la Corte Constitucional revisara la declaración de constitucionalidad que había hecho en su momento (sentencia C-1040 de 2005) o se pronunciara nuevamente sobre el Acto Legislativo 02 de 2004.

Esta decisión causó una fuerte reacción del presidente en contra de la Corte Suprema, quien pocas horas después, en una alocución radiotelevisiva, cuestionó su actuación<sup>1078</sup>. El presidente afirmó que la Sala Penal de la Corte se basaba en la autoincriminación de Yidis Medina para “presionar indebidamente, mediante abuso de poder y usurpación de competencias, a otros órganos de administración de justicia, a fin de acusar a funcionarios honestos como parte del supuesto cohecho”. Asimismo, acusó a la Corte de aplicar “justicia selectiva” y de llegar al extremo de presionar al Presidente en protesta por la decisión del gobierno de extraditar a catorce ex paramilitares. Por último, amenazó con convocar al Congreso para que con la mayor celeridad aprobara un proyecto de ley de referendo para repetir las elecciones de 2006, propuesta de la que se retractó cuando la Corte Constitucional afirmó que la sentencia había hecho tránsito a cosa juzgada. En su defensa, la Corte Suprema respondió advirtiendo que su decisión “es el resultado de un estudio serio, objetivo y ponderado de las pruebas allegadas al proceso. Por tanto, su contenido es eminentemente jurídico, carece de motivaciones diferentes a las estrictamente constitucionales y legales, no pretende causar conflicto con otras autoridades, ni afectar la institucionalidad del país”. Asimismo, la Corte exhortó al Gobierno a respetar y acatar las decisiones de la Corte Suprema, advirtiendo que la independencia y autonomía de la rama judicial era indispensable para la conservación del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>1079</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional, se niega a revisar la decisión que había adoptado en el 2005 advirtiendo que había perdido su competencia para un nuevo pronunciamiento sobre el acto legislativo 02 de 2004, por cuanto, ya se había pronunciado de manera definitiva sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2004 en sentencia que hacía tránsito a cosa juzgada

---

<sup>1078</sup> Diario El Tiempo (26 de junio de 2008). “Referendo para que el pueblo ordene repetir elecciones del 2006 anunció el Presidente”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4350593>, última consulta: septiembre 19 de 2016.

<sup>1079</sup> Caracol Radio (1 de julio de 2008). “Corte Suprema dice que no actúa por capricho ni cohonesta con el terrorismo”. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2008/07/01/judicial/1214932800\\_624944.html](http://caracol.com.co/radio/2008/07/01/judicial/1214932800_624944.html), última consulta: 17 de septiembre de 2016.

constitucional<sup>1080</sup>. Además, afirma, estas sentencias no son susceptibles de recurso alguno y el término para interponer una demanda de constitucionalidad por vicios de forma (un año a partir de la expedición del acto) ya había caducado. Para la Corte, la única posibilidad de que el Pleno anule un proceso de constitucionalidad es en el supuesto de que en el trámite que adelanta la propia Corte se hubiera incurrido en violaciones al debido proceso. En este sentido, la nulidad sólo puede alegarse antes de que se dicte sentencia, o cuando se predique de ésta, dentro de los tres días siguientes a su notificación. Según el juez constitucional entonces, no cabe pedir la nulidad cuando ésta no se origina en el proceso de constitucionalidad sino que supone un nuevo examen del trámite legislativo de la disposición que dio lugar a un pronunciamiento suyo.

Como bien advierte Ramírez Cleves a pesar de que la utilización de la teoría de los vicios de competencia ha servido para introducir la tesis de que el poder de reforma está sujeto a unos límites materiales, ésta ha sido inconveniente en casos como éste en los que la Corte da prelación a lo formal sobre lo sustancial y se niega a revisar una sentencia de constitucionalidad de una ley para cuya aprobación la Corte Suprema ha dictaminado la comisión de un delito, aduciendo que se ha vencido el término de caducidad. Según Ramírez Cleves, sería preferible que la Corte reconociera que hace una revisión material y no formal de las reformas constitucionales y que por tanto, las acciones de inconstitucionalidad en estos casos no tienen término de caducidad. Así las cosas, afirma, “[l]a Corte Constitucional debe darse cuenta de su responsabilidad en dichos estudios ya que es la última barrera institucional dentro del régimen constitucional para evitar que la democracia legal se termine diluyendo a partir de las reformas en una democracia no legal, y que la democracia se termine convirtiendo en demagogia”<sup>1081</sup>.

Hubo, sin embargo, una postura contraria dentro de la Corte, que se mantuvo minoritaria y quedó expresada en el salvamento de voto de Rodrigo Escobar Gil. Para el Magistrado, el Acto Legislativo que aprobó la reelección era nulo de pleno derecho o mejor, inexistente, por haber sido consecuencia del delito de cohecho según lo había declarado la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, también estaría viciada de nulidad la sentencia C-1040 del 2005, por versar su declaración de constitucionalidad sobre un Acto Legislativo “nulo”. Estos nuevos hechos, que en su momento desconocía la Corte y que claramente la indujeron a error, la obligan jurídicamente a estudiar y declarar la nulidad del Acto Legislativo y de la sentencia pues, afirma, no se puede predicar de un Acto Legislativo nulo la existencia de cosa juzgada constitucional, “no es la

---

<sup>1080</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Auto 156 de 2008 (2 de julio).

<sup>1081</sup> Ramírez Cleves, Gonzalo. "Reformas a la Constitución de 1991 y su control de Constitucionalidad: entre democracia y demagogia". *Revista Derecho Del Estado*, No. 21, 2008, p 173.

preservación de la seguridad jurídica el fin supremo del derecho, sino la justicia”. Así las cosas, para el magistrado “el actual Gobierno Nacional es ilegal y se encuentra usurpando el poder político y jurídico, y que por tanto es posible la desobediencia civil”. Finalmente, advierte, “la tesis de que la Corte no puede hacer nada contra el delito; que no puede restablecer la supremacía e integridad de la Constitución frente al crimen, es más que absurda, es demencial, es una vesania constitucional [...] al parecer esta Corte **ha hecho posible lo imposible desde el punto de vista del Estado constitucional de Derecho: que el delito pueda más que la Constitución, que esté por encima de ella, esto es, se ha convalidado un delito; se ha refrendado el crimen, la inconstitucionalidad y la corrupción**”.

Ahora bien, a raíz de los expresos señalamientos de Medina también fueron condenados Iván Días Mateus, titular de la curul que Yidis había ocupado en calidad de suplente durante una licencia tres meses, y Teodolindo Avendaño. El primero fue condenado a seis años de prisión por el delito de concusión pues se demostró que mediante amenazas ayudó a presionar a Medina para que accediera a cambiar el sentido de su voto de acuerdo al trato que le ofrecía el gobierno<sup>1082</sup>. El segundo, fue condenado a ocho años de prisión por los delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito al haber acordado recibir la Notaría 67 de Bogotá, que posteriormente vendería en doscientos millones de pesos, a cambio de abstenerse de asistir a la sesión en la que se votaría el proyecto de reelección<sup>1083</sup>. Por parte del gobierno, el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt De la Vega y el Ministro de Protección Social, Diego Palacio, fueron condenados a prisión por ochenta meses como coautores de los delitos de cohecho por dar u ofrecer, en concurso material homogéneo<sup>1084</sup>. Asimismo fue condenado el exdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>1085</sup>. Si bien la condena de estos

---

<sup>1082</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 3 de junio de 2009, Proceso 29769, Acta No. 161, Magistrado Ponente Sigifredo Espinoza Pérez. El congresista fue condenado además a multa de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes y a la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el término de 5 años.

<sup>1083</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 3 de junio de 2009, Proceso 29705, Acta No. 161, Magistrado Ponente José Leonidas Bustos Martínez. El representante también fue condenado a multa por valor de \$420'898.000, moneda legal e interdicción de derechos y funciones públicas por ocho años.

<sup>1084</sup> Los casos de Medina y Avendaño, sin embargo, no son excepcionales. Como bien advierten García Villegas y Revelo, el ex superintendente de Notariado y Registro, Manuel Cuello Baute, entregó a la Corte Suprema un listado de personas que estarían involucradas en el nombramiento irregular de decenas de notarios entre 2004 y 2005. Ver: García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. *Estado alterado*, op. cit., pp. 41 y 42.

<sup>1085</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de abril de 2015, Acta No. 131, Magistrado Ponente José Luis Barceló Camacho. Los funcionarios fueron condenados además a multa de 167 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2004 e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por 112 meses.

funcionarios se produce por fuera del mandato de Uribe, tuvo grandes repercusiones en la opinión pública así como en su relación con la Corte Suprema. No resulta entonces exagerada la afirmación de Medellín en el sentido de que “[p]or asegurar el trámite del proyecto, el Gobierno había olvidado que a veces había victorias que, por sus costos, era mejor no conseguir [...] Una vez más, los políticos le hicieron saber al presidente Uribe que, para mantenerse en el trono, el rey debía abdicar. Y así lo hizo”<sup>1086</sup>.

### **2.2.5.2. La negociación individual con miembros de la propia coalición para sostener una mayoría: la revalidación permanente de los acuerdos (reforma política de 2009)**

Durante el segundo mandato de Álvaro Uribe el Congreso se enfrenta a uno de los procesos de corrupción más graves de la historia política del país de las últimas décadas. Como se vio al inicio de este apartado, un gran número de congresistas y líderes políticos locales y regionales fueron investigados y condenados a pena de prisión por la Corte Suprema de Justicia por sus vínculos con los grupos paramilitares<sup>1087</sup>. Si bien la mayoría de congresistas investigados hacían parte de la coalición de gobierno, el presidente consigue conservar las mayorías y en su defensa, inicia una batalla en contra del poder judicial que amenaza la estabilidad de las instituciones. No obstante, ante las dimensiones que adquirió el problema el ejecutivo se vio forzado a presentar una nueva reforma política.

Conviene hacer referencia al origen de estas investigaciones para entender la dimensión del problema. En el año 2002, el comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC), Salvatore Mancuso, había enviado un comunicado a la prensa en el que aseguraba que el grupo paramilitar había obtenido un gran éxito en las elecciones legislativas al conseguir que más del 35 por ciento de los candidatos que comulgaban con sus ideas resultaran electos<sup>1088</sup>. Estas afirmaciones, sin embargo, no tuvieron ninguna repercusión en el debate público ni las autoridades correspondientes iniciaron investigaciones. En 2005, estas declaraciones fueron reafirmadas por el paramilitar Vicente Castaño, quien, en entrevista con la revista *Semana* aseguró “tenemos más del 35 por ciento de amigos en el Congreso. Y para las

---

<sup>1086</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 263.

<sup>1087</sup> La relación de los políticos con actores ilegales viene de muy atrás. Gutiérrez Sanín, por ejemplo reúne, basándose en la prensa, un total de 82 acusaciones penales que se hicieron contra los congresistas en la década de los noventa. En ella se incluyen acusaciones por vínculos con el narcotráfico, peculado, crímenes contra la administración pública, homicidios, etc. Ver: Gutiérrez Sanín. “Ilegalidad y sistema político en Colombia”, op. cit., p. 61 y cuadro 1, p. 70.

<sup>1088</sup> Dijo Mancuso: “[t]al respaldo excede, con creces, nuestras expectativas más optimistas. Podemos afirmar, en tal sentido y con los datos a la mano, que la meta original del 35% ha sido largamente superada y constituye un hito en la historia de las AUC”.

próximas elecciones vamos a aumentar ese porcentaje de amigos”<sup>1089</sup>. Frente a estas nuevas declaraciones, Clara López, miembro del partido de oposición Polo Democrático Alternativo, pidió a la Corte Suprema investigar los supuestos vínculos entre paramilitares y políticos. Asimismo, líderes de la oposición, promovieron debates de control político y diferentes investigaciones de la prensa y de académicos alertaron sobre la veracidad de estas afirmaciones. Finalmente, con la información encontrada en el computador del paramilitar Edgar Ignacio Fierro, alias “Jorge 40”<sup>1090</sup>, decomisado por el CTI de la Fiscalía, y el gran número de pruebas que entonces había logrado reunir la Fiscalía General, el 18 de octubre de 2006 la Corte Suprema llamó a indagatoria a tres congresistas de la coalición uribista por su presunta colaboración con los paramilitares.

La tensión creció cuando en noviembre de 2006 el senador Miguel De la Espriella hizo público el “Pacto de Ralito”, en el que líderes de las autodefensas y políticos de distintas regiones del país –entre los que se contaron siete representantes a la cámara, cuatro senadores, dos gobernadores y cinco alcaldes– firmaron un documento en el que acordaron “refundar la patria”<sup>1091</sup>. Para la Fiscalía “el Pacto fue la refrendación de la alianza entre la clase política tradicional de varios departamentos de la Costa y los jefes de las AUC que necesitaban traducir su poder territorial y económico en influencia sobre el Congreso para consolidarse como actor político y prepararse ante un eventual proceso de negociación”<sup>1092</sup>. Éste, sin embargo, no sería el único acuerdo entre políticos y paramilitares, dice Claudia López, “otros pactos, verbales y escritos, entre paramilitares y políticos o funcionarios públicos dejaron en evidencia que la parapolítica se dio antes y después de las elecciones de Congreso de 2002, y con el objeto no

---

<sup>1089</sup> Revista Semana (5 de junio de 2005). “Habla Vicente Castaño”. Disponible en: <http://www.semana.com/portada/articulo/habla-vicente-castano/72964-3>, última consulta: septiembre 18 de 2016.

<sup>1090</sup> En el portátil las autoridades encontraron un largo listado de crímenes del Bloque Norte de las autodefensas (detalles de asesinatos, cobro de extorsiones etc.), así como información de su nómina y sus vínculos con dirigentes políticos, Ver: Revista Semana (2 de septiembre de 2006). “El computador de <Jorge 40>”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-computador-de-jorge-40/80765-3>, última consulta: 19 de septiembre de 2016. Ver también: BBC (6 de noviembre de 2015). “<Jorge 40> de joven bromista a temido jefe paramilitar de Colombia”. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/150824\\_colombia\\_paramilitares\\_quien\\_es\\_jorge\\_40\\_rodrigo\\_tovar\\_pupo\\_nc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/150824_colombia_paramilitares_quien_es_jorge_40_rodrigo_tovar_pupo_nc), última consulta: 19 de septiembre de 2016.

<sup>1091</sup> Radio Caracol (19 de enero de 2007). “32 personas firmaron el <Acuerdo de Ralito>”. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2007/01/19/nacional/1169186520\\_380409.html](http://caracol.com.co/radio/2007/01/19/nacional/1169186520_380409.html), última consulta: 20 de septiembre de 2016.

<sup>1092</sup> Verdad Abierta. “La historia detrás del <Pacto de Ralito>”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/las-victimas/2103-la-historia-detras-del-del-pacto-de-ralito>, última consulta: 19 de septiembre de 2016.

sólo de poner candidatos <amigos> en diferentes cargos de elección popular y corporaciones públicas, sino además de ejercer funciones de gobierno y estado”<sup>1093</sup>.

Ahora bien, la crisis de legitimidad en la que se sumerge el legislativo puso de manifiesto la necesidad de adelantar una nueva reforma política, que en esta ocasión tuvo origen en el gobierno (Acto Legislativo 1 de 2009). Este proyecto que se proponía sanear el Congreso y devolverle su legitimidad, impuso sanciones a los partidos o movimientos que avalaran candidatos elegidos en Corporaciones Públicas o para cualquier otro cargo público, que hubieran sido o fueran condenados durante el ejercicio del cargo mediante sentencia ejecutoriada por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Las sanciones iban desde multas y devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Asimismo, se instituyó la silla vacía, esto es, se prohibió que fuera reemplazado un miembro de una corporación pública desde el momento en que se le profiriera orden de captura por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria conllevaría la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que perteneciera el miembro de la Corporación Pública<sup>1094</sup>. Con esta medida se quiso impedir que se repitiera la situación que había seguido al escándalo de la paraparlítica: que los partidos repusieran sus curules según el orden de las listas a pesar de haber avalado candidatos vinculados con grupos al margen de la ley.

Con estas sanciones se buscó exigir a los partidos un mayor control y responsabilidad en la concesión de los avales, así como bloquear la entrada de actores ilegales a los partidos. Por otra parte, la reforma modificó el modelo de financiación de las campañas y aumentó, a partir del 2014, del 2 al 3% el número de votos que debe conseguir un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos para conseguir el reconocimiento de su personería jurídica, así como para obtener representación en el Senado. Otro punto importante fue la prohibición del transfuguismo político y la doble militancia al establecer que el miembro de una corporación

---

<sup>1093</sup> López, Claudia y Oscar Sevillano. “Balance político de la paraparlítica”. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Balance-de-la-Parapol%C3%ADtica.pdf>, última consulta: 18 de septiembre de 2016, p. 2. Además del Pacto de Ralito, los autores recogen evidencia de: el pacto de Chivolo (28 de septiembre de 2000), el pacto de Pivijai (noviembre de 2001), el pacto Reunión de Coordinación, el pacto de Urabá (2001), el pacto del Magdalena Medio y el del Eje Cafetero, Caldas. Ver: pp. 3-7.

<sup>1094</sup> La silla vacía fue contemplada en el artículo 6° del Acto Legislativo 1 de 2009 que reformó el artículo 134 de la Constitución Política.

pública que decida presentarse a las siguientes elecciones por un partido distinto, debe renunciar a su curul doce meses antes del primer día de inscripciones. No obstante, para no descompletar la mayoría le permitirían más adelante obtener la aprobación de la reforma para una segunda reelección presidencial, el gobierno nuevamente adapta el texto a su medida y consigue incluir un párrafo transitorio que autoriza, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del mismo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia<sup>1095</sup>. De esta forma, “[p]or desaparición de pequeños partidos, se concentraron los escaños y la coalición de gobierno redujo el número de partidos, pero mantuvo una amplia mayoría con cerca del 70 % del Congreso (los partidos no perdieron sus curules y a ella accedieron exintegrantes de los desaparecidos partidos o nuevos congresistas)”<sup>1096</sup>.

Pero si en teoría la coalición que había construido el gobierno en el Congreso le bastaba para que la reforma se aprobara en ambas cámaras, el ejecutivo no escapa a la dinámica del “presidencialismo transaccional” y se ve obligado a negociar de nuevo con los congresistas. A diferencia del caso anterior, no se trata de congresistas de la oposición que son llamados para completar una mayoría sino de congresistas de su propia coalición cuyo apoyo exige una revalidación permanente. El ejecutivo entonces no escapa del chantaje ni siquiera cuando se trata de su propia coalición. En efecto, señala Duque Daza, durante el proceso de aprobación de la reforma, los ministros estuvieron presentes en las deliberaciones y votaciones en el Congreso y tuvieron que conversar de forma individual con los congresistas para asegurar su apoyo al proyecto. El ejecutivo construye una mayoría siempre y cuando revalide esos apoyos a la hora de la votación, apoyos que dependen de “asignar y distribuir cuotas en la burocracia estatal, en los cargos diplomáticos y en esferas de influencia del poder ejecutivo”<sup>1097</sup>.

---

<sup>1095</sup> Acto Legislativo 1 de 2009, párrafo 1 transitorio: “[s]in perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”.

<sup>1096</sup> Duque Daza, Javier. “¿Presidentes legislando?”, op. cit., pp. 105 y 106.

<sup>1097</sup> Duque Daza, Javier. “Redefinición de las reglas de juego”, op. cit., pp. 449 y 450.

### **2.2.5.3. La imposición de la coalición de gobierno: la reforma para aprobar una segunda reelección consecutiva del presidente de la República**

La reforma que aprobó una segunda reelección consecutiva del presidente se caracterizó “por la imposición de la coalición de gobierno y del poder ejecutivo sobre las minorías partidistas”<sup>1098</sup>. Si en la Asamblea Constituyente de 1991 y el Congreso que aprueba la reforma política de 2003, ninguna fuerza política tuvo una mayoría suficiente que le permitiera imponerse sobre las demás, en el Congreso que aprueba la segunda reelección consecutiva, el presidente tiene una amplia mayoría en ambas cámaras que le permite excusarse de abrirse a discutir y a negociar con los partidos políticos minoritarios.

Apenas un año después de posesionarse, empieza a discutirse nuevamente la posibilidad de una segunda reelección del presidente Álvaro Uribe. Sin perder tiempo, un grupo de congresistas de la coalición de gobierno presentaron un proyecto de Acto Legislativo al Congreso que aprobaría la segunda reelección. De manera simultánea y con el fin de sortear cualquier revés en su trámite, miembros de esta misma coalición propusieron convocar un referendo que se serviría de los altos niveles de favorabilidad de los que había gozado el presidente. De hecho, y siendo esto parte de una estrategia política en la que el presidente se mostraba ajeno al proyecto, no se quiso que la iniciativa proviniera del gobierno sino del pueblo<sup>1099</sup>. Además, advierte Mónica Pachón, “[a]unque el acto legislativo podría ser una vía más expedita, el temor de los congresistas de no tener mayorías suficientes a raíz de las investigaciones de parapolítica, los llevó a comenzar el trámite de recoger firmas para posteriormente presentar el proyecto de referendo al Congreso, el cual sólo requería de mayoría simple para ser aprobado”<sup>1100</sup>.

El 9 noviembre de 2007 se solicita la inscripción del Comité de Promotores. Según la Registraduría para entonces el censo electoral ascendía a 28.065.249 ciudadanos, de manera que esta solicitud debía estar apoyada al menos por 140.326 ciudadanos. El Comité, sin embargo, logró reunir casi el doble de respaldos, constatando la Registraduría la validez de 238.224 de ellos. El 8 abril de 2008, el Registrador procedió a inscribir el Comité de Promotores del referendo y diez días después, la propuesta de reforma constitucional. A partir de ese momento, los promotores tenían un plazo de seis meses para recolectar un número de firmas

---

<sup>1098</sup> *Ibíd.*, p. 439.

<sup>1099</sup> El silencio y luego la ambigüedad con la que el presidente respondió a las insistentes preguntas de si se lanzaría o no a una segunda reelección, afirma Pachón, le sirvió para garantizar la continuidad y estabilidad de su coalición en la cual se encontraban los candidatos presidenciales que más probabilidades tenían de ganar. Ver: Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008”, *op. cit.*, p. 338.

<sup>1100</sup> *Ibíd.*, p. 338.



equivalente al 5% del censo electoral que, según el Registrador, ascendía a 1.403.069. El 11 de agosto el Comité entregó las firmas a la Registraduría, que de nuevo denotan un respaldo apabullante con más del triple de apoyos ciudadanos exigido por la ley: 5.021.873. Tras un proceso de verificación de la validez de las firmas, el 10 de septiembre del mismo año el Registrador certificó el cumplimiento del requisito constitucional y legal de presentar un número de apoyos a la solicitud de referendo no inferior al 5% del censo electoral. No obstante, se abstuvo de certificar que el referendo cumplía con las normas legales que se refieren a los montos máximos de dinero privado que podía gastarse en la campaña, así como de las contribuciones que pueden recibirse de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas (artículos 98 y 97 de la Ley 134 de 1994), por “vislumbrar” algunas infracciones en el balance de ingresos y gastos del proceso de recolección de apoyos presentado por el Comité Promotor. El Registrador remitió este balance de ingresos y gastos al Consejo Nacional Electoral para que éste determinara si en efecto se habían violado los toques de financiación. El 25 de marzo de 2009, el Consejo Nacional Electoral decide “abrir investigación formal por la presunta violación de los toques a las contribuciones individuales que se recibieron con ocasión del proceso de recolección de firmas adelantado por el Comité de Promotores...”. Finalmente, el 12 de noviembre de 2009 el Consejo Nacional Electoral declaró que la etapa de inscripción de la iniciativa legislativa y la solicitud de referendo había violado los toques de financiación del proceso de recolección de firmas y por tanto, decide dejarla sin validez alguna<sup>1101</sup>. Asimismo, formuló cargos a la Asociación Colombia Primero y a los integrantes del Comité Promotor por recibir contribuciones individuales superiores a los toques establecidos dentro del proceso de recolección de firmas de apoyo para la Iniciativa Legislativa Popular. A éste último también se le formularon cargos por omitir gastos en el balance presentado por el Comité de Promotores y por omitir contribuciones que fueron registradas como un crédito inexistente en dicho balance (artículo 97 de la Ley 134 de 1994).

Ahora bien, el texto inicialmente presentado por el Comité Promotor decía “[q]uien *haya ejercido* la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”. Este supuesto, torpemente redactado, buscaba favorecer de manera exclusiva al presidente Uribe. No obstante, fue durante el trámite en el Congreso que la coalición de gobierno cayó en cuenta de que incluso si el pueblo votaba por el “sí”, Álvaro Uribe no podría presentarse a las elecciones de manera inmediata sino que tendría que esperar cuatro años porque al momento de lanzar su candidatura no habría “ejercido la Presidencia” por dos períodos

---

<sup>1101</sup> Sala de Conjuces, Consejo Nacional Electoral, Resolución núm. 001 del 12 de Noviembre de 2009.

consecutivos. La coalición de gobierno promovió entonces un cambio en la pregunta que le permitiría a él y sólo a él presentarse: “[q]uien *haya sido elegido* a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”. Teniendo en cuenta que en la historia reciente ningún otro ciudadano había sido elegido a la presidencia por dos períodos consecutivos, quienes intervinieron a favor de declarar la inexecutable de la ley señalaron que la pregunta así redactada encerraba un contenido plebiscitario en la medida en que realmente inquiría al pueblo si consideraba o no viable que el actual presidente pudiera ser elegido por un período más. Nuevamente, se trataba de una ley que buscaba favorecer exclusivamente al actual mandatario. Como se verá más adelante, la Corte entendió que efectivamente la pregunta “vulnera de manera clara el principio de generalidad de las reformas constitucionales y el principio de igualdad al contemplar un trato privilegiado que beneficia de manera específica a un ciudadano en particular”.

Pero más allá de los problemas que plantea el trámite de esta ley, la construcción de una mayoría “aplastante” que le permite al ejecutivo aprobar la ley que convoca a un referendo, denota la fuerza que han adquirido sus poderes partidistas en este segundo mandato. Estos poderes partidistas, lejos de arrastrar el desgaste que suponen el ejercicio del poder durante dos mandatos consecutivos y las negociaciones individuales permanentes sobre las que se basó la cohesión de su bancada, consiguen imponer un proyecto en el Congreso a pesar de la gran controversia que suscitaba en la opinión pública la idea de extender el período presidencial por cuatro años más.

### **3. La Corte Constitucional y el ejercicio de un contrapeso**

En este apartado se estudian dos decisiones de la Corte Constitucional que participan de la configuración del hiperpresidencialismo o imponen un freno al ejecutivo que le impiden seguir avanzando hacia la concentración de más poder. La primera es la revisión de la reforma constitucional que autoriza la primera reelección consecutiva del presidente de la República. En ella, la Corte desconoció el desmonte del sistema de frenos y contrapesos que implicaba el ejercicio de la presidencia por un período de ocho años sin que se modificaran los períodos de aquellos órganos e instituciones en cuya conformación participa el ejecutivo y que están llamados a ejercer un control sobre él. La segunda es la revisión de la ley que convoca a un referendo para aprobar la reforma constitucional que autoriza la segunda reelección consecutiva del presidente de la República. Esta última sentencia, que además constituye el punto de cierre del período de esta investigación, amerita ser estudiada con detenimiento en la medida en que

evidencia uno a uno los rasgos que adquirió el presidencialismo y los excesos en que incurre el gobierno de Álvaro Uribe tras ejercer el poder durante ocho años consecutivos.

### **3.1. La participación de la Corte Constitucional en la configuración del hiperpresidencialismo: sentencia C-1040/2005<sup>1102</sup>**

Una vez aprobada la reforma que permitía la reelección consecutiva del presidente de la República, Acto Legislativo 02 de 2004, fue demandada ante la Corte Constitucional. Los demandantes argumentaron la existencia de vicios de competencia por suponer la reforma una modificación de la estructura básica del Estado y por tanto, una sustitución parcial de la Constitución. Esta sustitución se basaría en el hecho de que permitir la reelección presidencial inmediata y autorizar al presidente el ejercicio a intervenir en política cuatro meses antes de las elecciones, implicaba modificar la forma de gobierno y el régimen democrático establecido en la Constitución. De igual forma, la delegación que el Congreso hizo al Consejo de Estado para regular de manera supletoria este proceso electoral, implicaría una sustitución del diseño institucional que alteraría el principio de separación de poderes. La demanda también incluyó la cargos por múltiples vicios en el procedimiento.

Respecto a los primeros, la Corte, partiendo de la distinción entre poder constituyente originario y poder de reforma, sentencia C-551 de 2003 había planteado que “el poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad”<sup>1103</sup>. La Corte entonces afirmó que, previo al examen de los vicios de forma, tiene la facultad para estudiar si el Congreso, como poder constituido, actúa dentro del margen de su competencia, esto es, si la reforma por él adelantada no lleva a cabo una modificación de las bases esenciales de la Constitución (los principios y valores del que le dan su identidad), que comporte una sustitución de la misma<sup>1104</sup>. La sustitución, según la Corte, “se refiere a una transformación de tal magnitud

---

<sup>1102</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 (19 de octubre de 2005), Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinoza.

<sup>1103</sup> Estos lineamientos se repiten en las sentencias de la Corte Constitucional: C-1200 de 2003, C-572, C-816, 970, C-971 y C-988 de 2004; C-1040 de 2005; y C-588 de 2009.

<sup>1104</sup> Respecto a las reformas constitucionales la Carta Política delimitó la competencia de la Corte a un examen de los vicios de forma, no obstante, ha entendido la Corte que el juicio de sustitución ni es un juicio de intangibilidad en el que la Corte examine si hay violación de un principio o regla intocable, ni un juicio sobre el contenido material de la reforma en el que se verifique si existe una contradicción entre normas. Según la Corte se trata de un juicio sobre la competencia del órgano del Congreso en el que “(a) se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, (b) se analiza si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, (c) se compara el nuevo principio con

y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles”. Sólo el pueblo, como único titular de un poder constituyente ilimitado, puede llevar a cabo tal sustitución a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Este es entonces el único mecanismo que no está sujeto a límites de competencia<sup>1105</sup>.

Ahora bien, en el estudio del Acto Legislativo que aprueba la reelección la Corte concluye que, al margen de las consideraciones de conveniencia u oportunidad política, la reforma no comporta una sustitución de los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de derecho, pues “[e]l pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continua operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho”.

Pese a que establecer la posibilidad de una reelección inmediata supone alterar la forma en que la Constitución ha efectuado la distribución de poderes porque el presidente podría extender por un período más su influencia sobre la integración de otras ramas del poder público y de los órganos de control, para la Corte esta alteración es “eventual” y hace parte de la ponderación que corresponde al Congreso efectuar a la hora de hacer una reforma constitucional. La reforma además, afirma la Corte, no atribuyó nuevos poderes al presidente que supusieran un reemplazo del equilibrio de poderes por otro integralmente diferente u opuesto al existente pues, que un régimen consagre la reelección presidencial no significa que deje de ser, por ese solo hecho, un régimen democrático. Así las cosas, “el plus de influencia que el Presidente deriva de la

---

el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles”. En este sentido, “exige que la Corte demuestre que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue reemplazado por otro integralmente distinto”. Aunque no profundizaremos en él, vale la pena resaltar que en esta sentencia la Corte delinea minuciosamente el método que ella debe seguir para efectuar este juicio de sustitución. También vale la pena aclarar que la aplicación de la teoría de los vicios de competencia no ha sido acogida de manera unánime por los miembros de la Corte. Varios de ellos han expresado su desacuerdo por suponer este tipo de control un auténtico control material de las reformas constitucionales, expresamente prohibido por la Constitución.

<sup>1105</sup> Un estudio sobre la evolución de esta discusión en Colombia puede consultarse en Ramírez Cleves, Gonzalo. *Los límites a la reforma constitucional y las garantías - límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2003.

posibilidad de reelección, no provendría del diseño institucional, sino que, por el contrario, sería la expresión de un nuevo espacio de participación democrática, aquel que permite, precisamente, que el electorado decida mantener la vigencia de un proyecto político que considera debe continuar”. La Corte, sin embargo, aclara que su análisis se basa en que la reelección se admite por una sola vez, esto es, para un sólo período adicional, de modo que un Presidente podría ejercer su cargo por un máximo de ocho años.

Pero aunque la Corte se hubiera negado a verlo, el levantamiento de esta prohibición y la prorrogación del ejercicio del mandato por cuatro años más, sí suponía una desfiguración del principio de separación de poderes porque se hizo sin llevar a cabo un ajuste de los frenos y contrapesos que la Constitución diseñó para garantizar el equilibrio de poderes. En efecto, señalan Botero, Hoskin y Mónica Pachón, el presidente nombra y nombra a una serie de candidatos que ocupan puestos clave en los órganos de control y de planificación económica. Estas nominaciones y nombramientos, sin embargo, dispuso la Constitución, se harían efectivos en el período que sigue al del presidente que las realiza con el objeto de que su administración no interfiera en el ejercicio de las funciones que corresponde a los cargos que él nombra o nombra<sup>1106</sup>. Así, el presidente nombra directamente dos miembros de la Comisión Nacional de Televisión y cinco de la Junta Directiva del Banco de la República. Además, interviene en la conformación de distintos órganos proponiendo candidatos para su elección como, un candidato de la terna para elegir al Procurador General de la Nación; la terna para elegir al Defensor del Pueblo, al Fiscal General de la Nación y a los siete magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, la terna para elegir tres magistrados de la Corte Constitucional.

Dado que el presidente participa en la conformación de estos órganos, su período constitucional estaba diseñado para no coincidir con aquellos que nombra o nombra. De esta forma, la Constitución había previsto los siguientes períodos: uno de cuatro años para Presidente de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo y Fiscal General de la Nación. De cuatro años y con la posibilidad de renovarse dos veces, para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Y, de ocho años, para los magistrados de las altas Cortes. Resulta evidente entonces que la extensión del período presidencial sin la modificación de los períodos de estos funcionarios, permitiría al presidente nombrar los funcionarios que están llamados a ejercer un control sobre él, con la concentración de poderes que de ello se deriva.

---

<sup>1106</sup> Botero, Felipe, Gary Hoskin y Mónica Pachón. “Sobre forma y sustancia”, op. cit., pp. 59 y 60.

Entre las instituciones que gracias a la reelección efectivamente tuvieron un mayor interferencia del ejecutivo, Botero, Hoskin y Mónica Pachón señalan al Consejo Superior de la Judicatura y al Banco de la República. El primero, encargado de garantizar la autonomía de la rama judicial, tenía para el año 2008 a la totalidad de los magistrados de su Sala Disciplinaria nombrados por Álvaro Uribe. El segundo, tenía seis de un total de siete miembros, nombrados por el presidente, cuatro durante su primera administración y dos más en 2008<sup>1107</sup>.

Respecto a la delegación que hizo el Congreso al Consejo de Estado para que reglamentara de manera transitoria las condiciones en que se desarrollaría este proceso electoral en caso de que el mismo Congreso no expidiera la ley estatutaria que regulara tales condiciones o ésta fuera declarada inexecutable, advierte la Corte, la regulación que de allí resultaría no quedaría sometida a ningún control político y carecería de un efectivo control de constitucionalidad. En este sentido, continúa la Corte, crear un poder legislativo sin controles y sin origen, composición y funcionamiento democráticos, que tenga la facultad de “definir los derechos fundamentales determinantes para la distribución del poder público”, supone una sustitución parcial de la Constitución por parte de las instituciones en la medida en que introduce a la Carta un elemento esencialmente diferente a los que definen su identidad. En este punto la Corte sí le da mucha importancia al principio de separación de poderes y advierte que éste se define por la identificación de las distintas funciones del Estado que son asignadas a órganos separados y autónomos. La compatibilidad de este principio con la posibilidad de delegar la función legislativa depende de tres elementos: que el legislador no se privado de su competencia, que la habilitación sea delimitada en tiempo y materias y que no se supriman los controles entre los órganos que preserven el equilibrio de poderes y aseguren la supremacía constitucional. En este caso, durante el tiempo en que este legislador ordinario reglamente a su arbitrio este proceso electoral, se “sustituye el principio de supremacía de la Constitución por el de la supremacía del legislador transitorio”. La Corte decide declarar inexecutable este apartado de la reforma

Finalmente, en lo que a los vicios de forma se refiere, los demandantes identificaron diez vicios de procedimiento durante el trámite del Acto Legislativo en el Congreso, entre los que la Corte no encontró ninguno justificado<sup>1108</sup>. La reforma fue declarada entonces executable al no encontrar la Corte vicios de competencia o de procedimiento.

---

<sup>1107</sup> *Ibíd.*, p. 60.

<sup>1108</sup> Los cargos formulados fueron: violación al requisito del aviso de votación previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, indebida designación de ponentes, violación del derecho de representación política por cuanto no se dio trámite a unas proposiciones presentadas por dos senadores,

Esta sentencia participa de la configuración del hiperpresidencialismo en la medida en que convalida el levantamiento de los frenos que el sistema impone al poder presidencial.

### **3.2. Imposición de frenos al ejecutivo que le impiden seguir avanzando hacia la concentración de más poder: sentencia C-141/2010<sup>1109</sup>.**

En una extensísima sentencia que sobrepasa los quinientos folios, la Corte ejerció el control de constitucionalidad automático que previó la Constitución para la ley que convoca a un referendo. Éste se convocó para aprobar la segunda reelección consecutiva del presidente de la República (Ley 1354 de 2009). Siguiendo la misma estructura de la sentencia C-1040 de 2005 (revisión del Acto Legislativo que permitía una primera reelección del presidente), la Corte empieza por referirse a la facultad que tiene para examinar los vicios de competencia. Más allá de la manida distinción que ha hecho entre poder constituyente originario y poder constituido o derivado<sup>1110</sup>, llama la atención en esta ocasión la preocupación de la Corte por determinar si por tratarse de un referendo de iniciativa popular y no gubernamental, el pueblo actúa como constituyente primario y por tanto, sus decisiones no están sometidas a límite jurídico alguno o, si por el contrario, actúa como constituyente derivado y su decisión se sujeta a los límites que impone la Carta al poder de reforma<sup>1111</sup>. Tras un repetitivo recuento de su jurisprudencia, la Corte concluye que el referendo es, en todos los casos, una manifestación del poder constituyente derivado y en este sentido, está sujeto a límites. El que la iniciativa provenga de la ciudadanía entonces no

---

violación al mensaje de urgencia e insistencia del proyecto de Ley Estatutaria Antiterrorista, vicios en el trámite que se impartió a los impedimentos y recusaciones durante los cuatro primeros debates del proyecto, inexistencia de la mesa directiva en la Comisión Primera de Senado en primera vuelta, violación del principio de participación ciudadana en el primer debate de la primera vuelta en el Senado, violación de los principios de identidad y de consecutividad por incluir en el segundo período iniciativas no presentadas en el primero, falta de votación nominal y por mayoría absoluta del título del proyecto de acto legislativo en la Plenaria del Senado en segunda vuelta y del informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara y por último, ausencia de debate del informe de conciliación en la Plenaria del Senado de la República y en la Plenaria de la Cámara.

<sup>1109</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010, Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

<sup>1110</sup> Para la Corte, el poder constituyente “está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados”. El poder constituyente derivado en cambio, es “un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma”. En este sentido, “puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución”. Ver: sentencia C-551 de 2003.

<sup>1111</sup> La sentencia C-551 de 2003 dio origen a la línea jurisprudencial sobre la facultad que tiene la Corte para examinar, en las reformas constitucionales, los llamados “vicios de competencia”. En ese entonces la Corte revisaba una ley que convocaba a un referendo de iniciativa gubernamental. La revisión de la que nos ocupamos ahora, también versa sobre una ley que convoca a un referendo pero que ha tenido origen en la ciudadanía.

altera la naturaleza del referendo pues ésta supone simplemente el ejercicio de un mecanismo de participación democrática. Ni siquiera la votación del temario o articulado “tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario”<sup>1112</sup>. Sólo a través de una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, reitera la Corte, el pueblo puede actuar como constituyente primario. Esto, siempre y cuando la Asamblea se convoque expresamente para expedir una nueva Constitución pues también puede investirse para una simple reforma, caso en el cual el pueblo actuaría como poder constituyente derivado.

Una vez reiterado el ámbito de su competencia, la Corte empieza estudiar los vicios de forma, para lo cual identifica las etapas de las que se compone un referendo de iniciativa popular pues, siendo éste un “procedimiento complejo”, su competencia se extiende al examen de todos los actos jurídicos que lo conforman y no únicamente al trámite que surte la ley en el Congreso. En efecto, advierte, deben agotarse de manera sucesiva las siguientes etapas: “(i) iniciativa popular; (ii) aprobación de una ley mediante la cual se incorpora el texto de articulado que recibió los apoyos ciudadanos; (iii) revisión de la Corte Constitucional; (iv) sanción presidencial; (iv) convocatoria del pueblo para que se manifieste a favor o en contra del texto reformativo de la Carta Política; y (v) entrada en vigencia del mismo”. Intervienen entonces en este proceso, además del Congreso, los ciudadanos, las autoridades electorales, el Presidente de la República y la Corte Constitucional. Identificadas estas etapas, la Corte procede al estudio tanto del trámite de la iniciativa ciudadana ante la organización electoral, por ser esta iniciativa la que da origen al procedimiento legislativo, como del trámite que surtió la ley en el Congreso<sup>1113</sup>. Las actuaciones posteriores, señala la Corte, esto es, el referendo en sentido estricto, podrían ser objeto de un control posterior a través de una acción pública de constitucionalidad. Respecto al trámite de la iniciativa legislativa, apoyándose en las pruebas que fueron recaudadas por el Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE) en su investigación administrativa, la Corte concluye que efectivamente hubo una serie de irregularidades vinculadas con la financiación de la campaña que “configuran una violación grave a principios cardinales sobre los cuales se estructura un

---

<sup>1112</sup> Este misma postura había sostenido la Corte en sentencia C-180 de 2007.

<sup>1113</sup> La iniciativa legislativa, afirma la Corte, se compone de las siguientes etapas que deben agotarse en su totalidad antes de presentarse al Congreso: “(i) conformación de un Comité de Promotores; (ii) inscripción del Comité, previo respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, y de la solicitud de referendo; (iii) verificación de los anteriores requisitos; (iv) entrega al vocero del Comité, por parte de la Registraduría, del formulario de suscripción de apoyos; (v) recolección de apoyos equivalentes al 5% del censo electoral vigente; (vi) verificación del cumplimiento de los referidos apoyos ciudadanos; y (vii) expedición, por parte del Registrador Nacional, de las certificaciones de que tratan los artículos 24 y 27 de la LEMP”.



sistema democrático como son aquellos de la transparencia y el respeto por el pluralismo político del elector consagrados en los artículos 1, 155, 374 constitucionales y en los artículos 24, 27, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994”.

En primer lugar, señala la Corte, el Comité de Promotores se sirvió de una Asociación particular, “Primero Colombia”, para gestionar labores que le estaban reservadas a él y que ésta no podía asumir por no haberse inscrito como promotora de la iniciativa del referendo ante la Registraduría, según lo establece la ley<sup>1114</sup>. A pesar de ello, le son asignadas desde la conformación misma del Comité de Promotores tareas esenciales en el manejo de la campaña como la contabilidad y el “manejo de los fondos”. De esta forma, la Asociación Primero Colombia, que compartía con el Comité de Promotores la mayoría de sus integrantes y una “unidad de gestión y de propósitos”, recibió y administró numerosos aportes de particulares para financiar los gastos de campaña de recolección de firmas a favor del referendo. En segundo lugar, esta Asociación, que claramente era controlada por el Comité de Promotores, sirvió a éste de medio para eludir los topes máximos globales e individuales que impone la ley a las campañas de iniciativa ciudadana. En efecto, afirma la Corte, de las pruebas recolectadas “queda claro que (i) los integrantes del Comité de Promotores gastaron durante la campaña de recolección de apoyos a la iniciativa de reforma constitucional, más de seis (6) veces lo autorizado por el CNE; y (ii) existieron aportes individuales superiores hasta en casi treinta (30) veces lo permitido”.

El recaudo de los aportes por intermedio de una organización privada no autorizada para ello por la ley y la utilización de maniobras –como la simulación de contratos de mandato y de mutuo– para ocultar la “unidad de gestión y de propósitos” y superar los topes máximos establecidos en la ley, afirma la Corte, constituyen una clara violación al principio de transparencia. Asimismo, la superación de estos topes configura un desconocimiento del principio del pluralismo político y de la igualdad en la medida en que, la inversión desmesurada de recursos en la campaña “colocó en una situación manifiestamente privilegiada a un proyecto ideológico dentro de la sociedad, desconociendo los derechos de otras opciones políticas igualmente válidas”. Por si fuera poco, gran parte de estos recursos provenían de “empresas que, en su mayoría y debido a las

---

<sup>1114</sup> La campaña electoral de la iniciativa legislativa popular se encuentra desarrollada en la Constitución, las Leyes Estatutarias 130 y 134 de 1994, decretos reglamentarios y algunas resoluciones del CNE y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al no inscribirse en la Registraduría, la Asociación quedaba exenta de conseguir los apoyos ciudadanos que la ley exige para la conformación de un Comité de Promotores, así como de rendir cuentas por sus actuaciones ante el CNE.

actividades que realizan, usualmente celebran contratos con el Estado o son destinatarias de políticas públicas”<sup>1115</sup>.

Si bien estas irregularidades en la financiación de la campaña de iniciativa legislativa eran suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la ley en estudio, la Corte continúa estudiando el trámite que surte esta iniciativa en el Congreso. También en esta etapa se advierten cinco irregularidades insubsanables que constituyen graves violaciones a la Constitución. Primero, el proyecto de Ley presentado por el Comité de Promotores no fue acompañado de la certificación del Registrador en la que constara que el referendo de reelección presidencial cumplía con las normas legales atinentes a la financiación y montos máximos de contribuciones privadas que puedan ser invertidas en los mecanismos de participación ciudadana. Esta certificación, advierte la Corte, “resulta un elemento fundamental en la legitimación del proyecto de iniciativa porque cumple una finalidad de salvaguarda de la democracia, evitando que mecanismos de participación como la iniciativa legislativa se conviertan en instrumento de grupos que, con el suficiente dinero y sin un límite en los recursos que les es posible utilizar, terminen por apropiarse de la voluntad popular ciudadana en lo que a los mecanismos de participación se refiere, desdibujando completamente su esencia como expresión espontánea de los distintos pareceres de la sociedad”.

Segundo, durante el tercer debate –Comisión Primera del Senado– se modificó de manera sustancial la iniciativa legislativa en la medida en que se sustituyó el supuesto que recibió el apoyo popular por otro completamente distinto. En efecto, la iniciativa legislativa, que en un principio decía “quien *haya ejercido*” se cambió por “quien *haya sido elegido*”. El primer supuesto permitía la segunda reelección del Presidente pero mediando un período presidencial, el supuesto modificado por la Comisión Primera, en cambio, permitía una segunda reelección inmediata. De esta forma, la consulta “pasa a ser sobre la posibilidad de tres períodos consecutivos por parte de una misma persona a cargo de la Presidencia de la República”. Al realizar una modificación sustancial, dice la Corte: “el Congreso excedió las limitaciones que el principio de democracia participativa le impone a su labor respecto de los proyectos de ley de iniciativa ciudadana”.

---

<sup>1115</sup> La Corte Constitucional hace un listado de estas empresas dentro de las que destacan: “constructoras, concesionarias de vías; fondos de inversiones y fideicomisos; empresas vinculadas con determinados sectores de la producción agrícola (azúcar) y textil; explotación de recursos minerales y medios de comunicación; en otras”.

Tercero, esta modificación sustancial, por tener lugar en tercer debate, vulneró además el principio de identidad y consecutividad, de forma que el proyecto aprobado solo habría tenido dos debates, los realizados en la Comisión Permanente y la Plenaria del Senado. Además, el desacuerdo resultante de los textos aprobados por la Cámara y el Senado no podía ser resuelto por la Comisión de Conciliación puesto que ésta no tiene competencia para reemplazar a ninguna de las cámaras. Cuarto, la sesión extraordinaria en la que la Cámara de Representantes votó en segundo debate este proyecto de ley en mención (17 de diciembre de 2009) es nula por cuanto la Plenaria del Congreso se reunió cuando el Decreto que convocaba al Congreso a sesiones extraordinarias no había sido todavía publicado en el Diario Oficial. Careciendo de sustento jurídico la reunión de la Plenaria, la votación del proyecto en segundo debate también carecería de efectos. Quinto, cinco de los votos que aprobaron el informe de conciliación son inválidos. En efecto, cinco representantes del Partido Cambio Radical, que habían sido suspendidos por su partido para ejercer el derecho al voto, se cambiaron de partido, se inscribieron en el Partido de la U y, violando la ley de bancadas, votaron favorablemente el informe de conciliación. Siendo nulos estos votos, por cuanto el cambio de partido no permite a un congresista eludir las consecuencias disciplinarias de su actuación, la Corte decide restarlos del total de apoyos que tuvo el informe. Sin ellos, la mayoría requerida para aprobar el informe de conciliación se desconfigura y el proyecto no recibe el respaldo suficiente para ser aprobado.

Ahora bien, retomando su función de determinar si el constituyente derivado actuó dentro de los límites de su competencia, la Corte pasa a determinar si la convocatoria a un referendo que permitiría una segunda reelección presidencial, esto es, la posibilidad de que un ciudadano ejerza la Presidencia de la República durante doce años consecutivos, encierra o no una sustitución de la Constitución de 1991 y en caso de que sí, en qué medida lo hace. Recurriendo nuevamente al juicio de sustitución, la Corte examina los efectos que tendría la segunda reelección sobre: 1) el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos; 2) la renovación del modelo político y, 3) el principio de alternación en el ejercicio del poder público.

Tal vez se debe empezar por recordar que la fijación de un término para el ejercicio del mandato presidencial está llamada a cumplir tres funciones sobre las que llama la atención la Corte: en primer lugar, limita la actuación del presidente en la medida en que le señala de entrada el tiempo exacto del que dispone para desarrollar su programa de gobierno, al cabo del cual debe propiciar la sucesión del cargo de acuerdo a las reglas establecidas; en segundo lugar, asegura la autonomía e independencia de los restantes órganos que son elegidos por períodos, también

predeterminados, cuyo inicio o terminación se determina atendiendo al período del presidente. En efecto, el período de estos órganos está diseñado o bien para que coincida exactamente con el éste, o bien para que empiece durante el mandato de uno y termine en el de otro, de forma que un mismo presidente no pueda hacer más de una postulación o designación para un mismo cargo ni pueda incidir en el ejercicio de las funciones de estos órganos o sobre el control que ellos están llamados a ejercer sobre el ejecutivo. En tercer lugar, protege los derechos de las minorías evitando que una mayoría controle de manera indefinida la presidencia y con ella, se haga a su vez del control de las restantes ramas del poder público.

Respecto al principio de separación de poderes y tras un análisis de la medida en que se reforzaría el poder nominador del presidente en relación con la conformación de las demás instituciones, la Corte concluye que si la reforma que permitió la reelección inmediata del primer mandatario (Acto Legislativo 2 de 2004) ya había reforzado su poder nominador, una segunda reelección conseguiría romper el equilibrio entre las tres ramas del poder público. La ruptura de este equilibrio responde no sólo a la facultad que tendría un presidente reelegido dos veces para terner a un gran número de funcionarios que, en principio y según el diseño de la Constitución de 1991, no le correspondería nominar<sup>1116</sup>, sino además a que siendo su período más extenso que el de la mayoría de funcionarios elegidos de ternas por él propuestas, el período de éstos va a coincidir completamente con el suyo desvirtuando la función de contrapeso que, como órganos judiciales y de control, están llamados a ejercer sobre el ejecutivo.

La Corte, sin embargo, precisó el impacto que produce la reelección sobre el poder nominador del presidente en cada uno de los supuestos, advirtiendo que era mayor cuando la elección resulta de una terna en la que el presidente es el único ente nominador<sup>1117</sup>. Estos serían los casos del Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, elegido y reelegido dos veces de ternas que propuso Álvaro Uribe, así como del Fiscal General, Mario Iguarán, nominado por Álvaro Uribe después haberse desempeñado como viceministro de Justicia durante su primer mandato. En el caso de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en

---

<sup>1116</sup> Una segunda reelección, señala la Corte, tendría fuertes efectos sobre el nombramiento del Defensor del Pueblo y del Fiscal General pues además de que el presidente conformaría las ternas sus períodos coincidirían con el del presidente. De igual forma, en un período de 12 años todos los codirectores del Banco de la República terminarían siendo nombrados por el presidente, así como todos los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Respecto a la Corte Constitucional, una segunda reelección no tendría efectos sobre la potestad nominadora de un presidente elegido por tercera vez pero sí lo tendría, eventualmente, advierte la Corte, para el presidente que elegido en el 2014 sea reelegido. Respecto a la Comisión Nacional de Televisión, el efecto de una segunda reelección es que el presidente elegiría en seis ocasiones a los seis representantes que le corresponden al ejecutivo.

<sup>1117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

cambio, afirma la Corte, a pesar de que entre 2007 y 2008 la totalidad de la Sala se nombró a partir de ternas propuestas por Álvaro Uribe, este hecho no puede atribuirse a un fortalecimiento del poder nominador del presidente sino al propio diseño constitucional que previó que los períodos de todos los magistrados de la Sala empezaran y concluyeran en fechas cercanas, a menos que por faltas absolutas se modificara el calendario de elección. Es de esperarse así, advierte, haya o no reelección, que la conformación íntegra de la sala tenga lugar dentro de un mismo mandato presidencial.

Respecto a la conformación de la Junta Directiva del Banco de la República, el poder nominador del presidente, afirma la Corte, sí se fortaleció pues, aunque el presidente sólo nombra, en principio, dos codirectores de manera que durante su primer período cinco de los siete no son designados por él, con la reelección el presidente consigue hacerse con la mayoría de la Junta pues pasa a elegir cuatro codirectores e incluso podría elegirlos a todos ante la eventual falta absoluta de alguno de ellos. Respecto a la composición de la Corte Constitucional, continúa, también jugó un papel importante la reelección del presidente. De hecho, si durante su primer mandato Álvaro Uribe no podía proponer las tres ternas para elegir magistrados porque la Constitución había previsto que sus períodos no coincidieran, durante los dos mandatos pudo ternar a los tres magistrados que tienen origen en el presidente. Por el contrario, continúa la Corte, este poder no resultó especialmente fortalecido cuando el presidente no era el único nominador. Este fue el caso del Procurador General en el que el presidente escogía apenas a uno de los miembros de la terna, dependiendo el aumento de su poder de que el Senado escogiera, como efectivamente lo hizo, al candidato por él nominado. Tampoco se produjo este fortalecimiento con la elección de los dos miembros de la Comisión Nacional de Televisión pues, siendo su período de apenas dos años, fuera reelegido o no, el presidente siempre tendría la oportunidad de nombrarlos.

Por si fuera poco, un presidente elegido por doce años puede influir decisivamente sobre la conformación del Congreso, renovado cada cuatro años, y conseguir una holgada mayoría que le permita, ya no sólo nominar si no también elegir al Fiscal, al Procurador, al Defensor del Pueblo, a los magistrados de la Corte Constitucional y a los de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Con un poder sobre las dos restantes ramas los controles previstos entre los distintos órganos pierden eficiencia. La Corte advierte entonces “[e]ste escenario se aparta por completo del sistema de frenos y contrapesos y de controles interorgánicos ideados por el Constituyente de 1991 de manera tal que configura una sustitución a la Constitución”.

En cuanto a la renovación del modelo político, advierte la Corte, la segunda reelección supondría la perpetuación de las tendencias ideológicas y el programa de gobierno impulsado por el presidente así como la del partido y del equipo que lo acompaña. La posibilidad de un continuismo, entraña entonces “un alto riesgo de dar lugar a una hegemonía”, que según la Corte se caracteriza por la instauración de un régimen que busca perpetuarse y que tiende a concentrarse en la figura del líder, a exaltar sus cualidades individuales y a generar, con ella “un tipo de legitimidad carismática”.

Respecto al principio de alternación, señala la Corte, el ejercicio de la presidencia durante doce años comporta una sustitución de este elemento definitorio de la Carta de 1991. En efecto, al cabo de ocho años de ejercer el poder, quien aspira a una segunda reelección ha adquirido un reconocimiento especial por parte del electorado que disminuye de manera sustancial las posibilidades de otras opciones políticas de acceder a la presidencia, en detrimento de los principios de igualdad y pluralismo político. El principio de alternación, que busca “facilitar la sucesión en el mando de distintas personas y propuestas, así como el libre desenvolvimiento de un juego político que brinde oportunidades a las minorías y a las corrientes de opinión que encarnen la oposición al gobierno de turno”, se desvirtúa cuando el poder se mantiene durante largos periodos en cabeza de una misma persona que impone una corriente ideológica.

Para la Corte entonces es claro que la segunda reelección sustituye varios de los elementos definitorios de la Constitución de 1991 –que se refieren no sólo a su diseño institucional sino también a los principios y valores que sirven de soporte a esa estructura– de manera que, una vez aprobada la reforma, no sería posible reconocerla. Ésta extralimitación del poder constituyente derivado del ámbito de su competencia, junto a la corroboración de vicios de forma insubsanables llevan a la Corte a “Declarar INEXEQUIBLE en su totalidad 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>”.

Un último elemento que me interesa de esta sentencia es la solicitud que hicieron algunos ciudadanos de que la Corte declara la existencia de un vicio de procedimiento por la presunta desviación de poder en que habrían incurrido algunos congresistas en la votación de los informes de conciliación, tanto en plenaria de Cámara como de Senado<sup>1118</sup>. En el trámite de esta ley se pone de manifiesto también la presión que ejerce el ejecutivo para conformar las mayorías

---

<sup>1118</sup> Los intervinientes se refieren a los votos de Pedrito Pereira, Juan Manuel Corzo, Gustavo Puentes, Carlos Enrique Ávila Durán, Mario Varón, Víctor Vargas Polo, Odín Sánchez y Hernán Andrade.

en el Congreso, utilizando las mismas herramientas que unos años atrás habían destapado el escándalo de la Yidispolítica. Según los intervinientes, el gobierno les habría ofrecido beneficios a ciertos congresistas a cambio de que modificaran el sentido de su voto y aprobaran el proyecto que convocaba a un referendo. Para ello, señala la misma Corte, presentaron como prueba la denuncia que hizo Rafael Pardo ante la Procuraduría, diversos artículos de prensa que describían cómo el Gobierno había implementado proyectos públicos y celebrado contratos estatales para beneficiar a senadores y representantes cuyo voto era indispensable para conseguir la aprobación de la ley, el nombramiento de personas cercanas a algunos congresistas que conformaban la Comisión de Conciliación en distintos centros penitenciarios y, la denuncia de algunos representantes de que el Director del SENA les había hecho ofrecimientos irregulares a cambio de su voto. La Corte, sin embargo, al igual como lo hizo en el auto que se revisó en el apartado de la primera reelección, no quiso pronunciarse sobre la desviación de poder. Tal vez porque las herramientas que tenía para declarar la inconstitucionalidad de la ley eran más que suficientes. La Corte afirma entonces que “los medios probatorios antes enunciados no permiten determinar con plena certeza la ocurrencia de la presunta desviación del poder y, de conformidad con lo expuesto a lo largo de este acápite, son insuficientes para establecer la ocurrencia del eventual vicio y las consecuencias que de éste se derivarían en cuanto a la validez del trámite legislativo adelantado”.

Ahora bien, esta sentencia tiene una gran importancia no sólo porque consigue frenar los excesos de un poder que claramente se ha salido de control, sino porque constituye una valiosa herramienta interpretativa del sistema de frenos y contrapesos diseñado por la Constitución de 1991. En efecto, su análisis del sentido que tienen en una democracia la creación de límites como un término fijo para el ejercicio de la presidencia, el principio de alternación y los controles recíprocos entre las ramas, permite avanzar en la construcción de una forma de presidencialismo que rescate el protagonismo del Congreso y con él, de los espacios de deliberación que permiten acercarnos hacia un ideal de democracia.

#### **4. Variaciones del presidencialismo**

En este período, el ejecutivo tiene unas facultades más limitadas para recurrir a los estados de excepción que se traducen en la continuación de la política del gobierno anterior de gobernar con las herramientas propias a un estado de normalidad. También la delegación de facultades extraordinarias para legislar se redujo de forma dramática y la mayor parte de estas facultades las solicitó el ejecutivo al inicio del mandato para cumplir con su promesa de campaña de

simplificar el Estado y acabar con la corrupción y la politiquería. Por su parte, los poderes partidistas que construye el ejecutivo al inicio de este período no resultan del partido que le sirve para lanzarse a las elecciones pues, éste no tenía representación en el Congreso sino, del apoyo intermitente de diversos movimientos o partidos políticos que además son poco disciplinados. La falta de una coalición estable llevó a que algunas reformas que intentó promover el presidente para implementar sus principales promesas de campaña, fueran rechazadas.

En principio, podría pensarse que estos cambios son suficientes para producir un desplazamiento del hiperpresidencialismo hacia una forma “moderada” de presidencialismo, en la cual no sólo las facultades legislativas del ejecutivo han sido reducidas por la Constitución sino que además, el diseño del sistema electoral y de partidos le dificultan construir una mayoría que le permita imponer sus decisiones sobre el Congreso, sin que llegar al extremo de que se produzca un bloqueo que pueda poner en riesgo la estabilidad de la democracia. Pero, a pesar de que las condiciones institucionales son favorables para producir tal desplazamiento, de nuevo, no debe pasarse por alto la gran capacidad que tiene el hiperpresidencialismo de mutar y de adaptarse a las nuevas reglas de juego. En efecto, la resistencia inicial que encuentra el gobierno en el Congreso empieza a ceder a medida que se ajusta a las viejas prácticas políticas y entra en la dinámica “transaccional” que había servido a los gobiernos anteriores para conseguir la aprobación de su agenda. De esta forma, las negociaciones individuales con los congresistas suplen la reducción de poder que supuso para el ejecutivo, el recorte de sus facultades legislativas y la disminución de sus poderes partidistas. A esta herramienta “transaccional”, se suma el crecimiento de los partidos afines al presidente gracias al levantamiento de la prohibición del transfuguismo político que permitió a los congresistas en 2003 cambiarse de partido sin ser sancionados. Las coaliciones en este período involucran a los más diversos partidos y no se forman a partir programas u objetivos compartidos sino, de negociaciones y prebendas puntuales. Así las cosas, la formación de mayorías, incluye negociaciones individuales con miembros de la oposición cuando sus votos son necesarios para conseguir una mayoría calificada y con miembros de su propia coalición que exigen con cada votación prebendas individuales para ratificar su adhesión.

Aquí se registra entonces una nueva mutación del hiperpresidencialismo en la que el ejecutivo se “ajusta” a los límites que el legislador le impone pero recurre a otras estrategias que le permiten saltarse los controles constitucionales y recuperar el poder que había minado primero la Constitución de 1991 y luego, la reforma política de 2003. Esta mutación puede ayudar a explicar por qué un presidente que empieza su gobierno con escasos poderes partidistas, termina su



primer mandato con un gran respaldo en el parlamento e incluso, con la aprobación de la reforma constitucional que le permite reelegirse por un período más.

Una vez reelegido el presidente, su poder se multiplica no sólo porque se amplía su poder nominador sino porque además, los órganos en cuya formación participó en su anterior mandato, son los mismos que están llamados a ejercer un control durante su segundo período y en este sentido, están menos dispuestos a ejercerlo. Tal es el caso del Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación, la Junta Directiva del Banco de la República y la Corte Constitucional. De esta forma, varios de los “cercos institucionales” que intentaban contener el poder presidencial, se derrumban. También sus poderes partidistas se fortalecen. Si bien el partido por el que se lanza a las elecciones nuevamente no saca curules en el parlamento, los partidos que lo apoyan en su anterior mandato obtienen una abrumadora mayoría con la que consigue imponer su agenda de gobierno y hundir las mociones de censura que se promueven en contra de sus ministros. Por otra parte, el fortalecimiento de los partidos que resulta de la reforma política de 2003 y su funcionamiento al interior del Congreso en bancadas, en lugar de traducirse en una mayor autonomía del Congreso respecto al ejecutivo, favorece la construcción de unos excesivos poderes partidistas. El control de los partidos políticos será así en este período la herramienta que se vuelve en contra del equilibrio de poderes.

Respecto al contrapeso que corresponde ejercer a las demás instituciones, al igual que en los períodos anteriores, la Corte Constitucional ocupó un papel central en la configuración del hiperpresidencialismo y luego, en la imposición de frenos que impidieron que el ejecutivo continuara concentrando más poder. Durante su primer mandato, la Corte continuó con una postura complaciente a los excesos del ejecutivo que se asemeja a la que sostuvo en los años ochenta. Primero, impuso nuevas cargas al Congreso, que no establecía la Constitución, para rechazar las objeciones presidenciales por motivos de inconveniencia. Estas cargas, que favorecen al ejecutivo, fueron justificadas en el “mayor peso democrático” que según la Corte, tiene éste respecto del Congreso. Luego, declaró constitucional la reelección consecutiva del presidente de la República desconociendo la ruptura evidente que esta suponía del sistema de frenos y contrapesos diseñado por la Constitución de 1991. Y, finalmente, consintió los métodos utilizados por el ejecutivo para conseguir la aprobación de ésta reforma, al negarse a revisar la sentencia en la que había declarado su constitucionalidad, pese a que en el juicio adelantado por la Corte Suprema se probó que el ejecutivo había negociado con prebendas individuales el voto de dos congresistas. Por otro lado, la Corte impuso frenos al ejecutivo al final del segundo mandato de Álvaro Uribe, cuando éste intentó recurrir de forma reiterada a la declaración de los

estados de excepción para utilizar las herramientas extraordinarias que de ellos se derivan, como herramienta para gobernar. Asimismo, ejerció un contrapeso al ejecutivo al declarar la inexecutable de la ley que convocaba a un referendo para aprobar la segunda reelección del presidente, tras un estudio minucioso de los excesos en que éste había incurrido después ejercer el poder durante ocho años consecutivos.

En este sentido, afirma Bernal Pulido, la jurisdicción constitucional ha asumido en los países latinoamericanos un papel sui generis. Dice el autor: “[e]l hiperpresidencialismo ha llevado a que la Corte Constitucional asuma, con gran legitimidad y respaldo popular, un papel que en principio no le correspondía, y se haya erigido a sí misma en una instancia de control político tanto del Ejecutivo como del Legislativo cuando éste ha sido demasiado aquiescente con el gobierno. En este sentido, la prominencia del hiperpresidencialismo y el déficit de control parlamentario se han intentado mitigar con la ampliación, quizás incluso inadmisiblemente, del control de constitucionalidad”<sup>1119</sup>. Este control continúa el autor, que se ideó como un control jurídico de carácter objetivo, se ha convertido en un control con tintes políticos que estudia la conveniencia o no de la ley y ha llevado a la Corte a arrogarse el control material de las reformas constitucionales que lleva a cabo el Congreso, cuando la Carta ha limitado expresamente este control al estudio de los vicios de forma.

Ahora bien, en este período el hiperpresidencialismo adquiere una connotación especial porque el presidente no se conforma con la concentración de poderes que resulta del ejercicio de su primer mandato sino que intenta prorrogarlo en el tiempo. De hecho, es el único presidente del período que, durante el ejercicio de su mandato, promueve y consigue aprobar una reforma que le permite reelegirse de forma consecutiva. Además, intenta reelegirse una segunda vez, incluyéndose en la tendencia de la región de presentarse como un “caudillo” obligado por las circunstancias a prolongarse en el poder porque encarna la única salida viable a la crisis que enfrenta el país.

Por último, el hiperpresidencialismo de este período tiene dos particularidades que pueden atribuirse al gran carisma del Álvaro Uribe. Primero, los altísimos índices de favorabilidad que consiguió el presidente durante este período explican, en buena medida, las dificultades que enfrentan las demás instituciones, como la Corte Suprema o la Corte Constitucional, para ejercer controles sobre el ejecutivo sin que ello suponga que su legitimidad e imparcialidad sean

---

<sup>1119</sup> Bernal Pulido, Carlos. “La democracia como principio constitucional en América Latina”, op. cit., pp. 37 y 38.

cuestionadas por una parte de la opinión pública. Segundo, el hiperpresidencialismo de este período se sirve de la arrogación de funciones que competen a las ramas legislativa o judicial pero también, de las que corresponden al resto del ejecutivo. En efecto, en una modalidad que Pedro Medellín denomina “el régimen de la presidencia personal”, el presidente empieza a desempeñar funciones que son propias de los ministros y a desplazarlos en la toma de las decisiones que les competen. Como ejemplos, el autor se refiere a la discusión directa del presidente con los congresistas, a la negociación con sindicatos, y tal vez la más importante, la utilización de la figura de los Consejos Comunitarios<sup>1120</sup>. A través de éstos, advierte Medellín, el presidente buscó relacionarse directamente con los ciudadanos obviando el papel de intermediación que están llamados a ejercer los congresistas y los partidos políticos. En su desarrollo, el presidente indagaba los problemas de la comunidad, buscaba soluciones, asignaba responsabilidades e incluso comprometía recursos públicos<sup>1121</sup>. El presidente empieza así a intervenir y a tomar decisiones directamente en los asuntos locales, saltándose los procedimientos y autoridades establecidos para ello. Y aún cuando consigue la aprobación de gran parte de la opinión pública que luego se moviliza para apoyar sus propuestas, “esa intervención desplazaba las fuentes de legitimación del poder de las instituciones a la persona del presidente”. Asimismo, señala Medellín, el presidente empezó a romper las jerarquías institucionales y a consultar directamente a los mandos medios, de forma que el problema ya no es sólo la excesiva concentración del poder presidencial sino además su dispersión en los mandos medios”<sup>1122</sup>.

Esta personalización del ejecutivo se corresponde al fenómeno de la *presidencialización* advertido por Poguntke y Webb y que supone una renuncia de los partidos a una parte de su influencia con miras a conservar su poder en las elecciones futuras, esto es, permiten a su líder “ir a su aire” siempre y cuando estos consigan mantener la victoria electoral<sup>1123</sup>. De hecho, este realce de la figura de Álvaro Uribe como caudillo llevó consigo un desarme gradual de la estructura y la dinámica del partido como epicentro de discusión y decisión del programa de gobierno. El presidente, vimos, no se compromete con una sigla específica para lanzarse a las elecciones y a pesar de ello, diversos partidos lo respaldan. Los dirigentes sobre los que se apoya entonces cada colectividad y que antes cumplían una función decisiva como

---

<sup>1120</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 240.

<sup>1121</sup> *Ibid.*, pp. 212 y 213.

<sup>1122</sup> *Ibid.*, pp. 246 y 247.

<sup>1123</sup> Poguntke, Thomas y Paul Webb. “The Presidentialization of politics in democratic societies: a framework for analysis”, op. cit., p. 8.

intermediarios del ejecutivo con el partido y con el electorado, empezaron a perder importancia a medida que el presidente entabla una comunicación directa con los electores. Asimismo, el presidente recurrió a mecanismos plebiscitarios para movilizar y conocer la opinión del electorado sobre puntos estratégicos y a otras formas de comunicación, como los Consejos Comunitarios o los referendos, que prescindían de las estructuras intermedias del partido y que tuvieron el efecto de aumentar su autonomía para trazar políticas y desafiar los controles de las demás instituciones<sup>1124</sup>.

---

<sup>1124</sup> *Ibíd.*, pp. 9, 10 y 20.

## TERCERA PARTE

### **Las mutaciones del hiperpresidencialismo y sus efectos sobre la democracia**

En los tres capítulos anteriores se estudiaron las variaciones que experimenta el sistema presidencial colombiano en el período comprendido entre 1974 y 2010. En ellos queda en evidencia la gran capacidad que tiene el presidencialismo de transformarse para evitar que las reformas constitucionales que intentan restablecer un equilibrio entre las ramas, consigan revertir la concentración de poderes que resulta en cabeza del ejecutivo. Esta gran capacidad de mutar supuso que a lo largo de este período, en lugar de variaciones del presidencialismo deba hablarse de distintas modalidades de hiperpresidencialismo. En efecto, sea por un exceso de poderes legislativos o por la configuración de amplios o excesivos poderes partidistas, el ejecutivo se arroga la función legislativa, se impone sobre el Congreso o escapa a sus controles. No quiere decir esto que se trate de un mismo hiperpresidencialismo y que por tanto, las reformas constitucionales no producen ningún efecto sobre el ejercicio del poder presidencial. Por el contrario, cada reforma, aunque insuficiente para producir un desplazamiento del sistema hacia un presidencialismo “moderado”, dotó al sistema de características particulares que ameritaron establecer distinciones y tratar cada modalidad de hiperpresidencialismo por separado.

Este capítulo final tiene por objeto estudiar qué efectos tuvo cada una de estas modalidades de hiperpresidencialismo sobre la democracia. Para ello se seleccionan, en un primer apartado, una serie de decisiones que tomó el ejecutivo en cada período que revelan las herramientas que utiliza para gobernar y que le sirven para conservar su lugar protagónico dentro del sistema. En un segundo apartado, se evalúan los efectos que estas decisiones producen sobre distintas facetas de la democracia. Aunque estas decisiones no abarcan la complejidad y los matices de cada mandato presidencial y menos, de cada período, sí revelen rasgos y tendencias que permiten establecer relaciones entre los pilares sobre los que el ejecutivo concentra sus poderes y el tipo de consecuencias que su actuación tiene sobre la democracia.

En el primer período por ejemplo, el ejecutivo, que se caracterizó por tener excesivos poderes legislativos y amplios poderes partidistas, gobernó neutralizando a la oposición y silenciando las

voces de protesta. Para mostrar de qué herramientas concretas se vale, se estudia la restricción que hizo de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos a través de las facultades extraordinarias que le otorgó el estado de sitio, la cesión de amplias competencias a los militares para el manejo del orden público y su pasividad para oponerse y frenar el exterminio de un partido político de oposición. En el segundo período, en cambio, el ejecutivo, que gozó de facultades legislativas moderadas pero retuvo amplios poderes partidistas, aunque no excesivos, gobernó ejerciendo un control sobre el Congreso. Con el fin de ilustrar cómo actúa un ejecutivo con estas características, se escogen las negociaciones individuales que adelantó el gobierno con algunos parlamentarios para conseguir la mayoría que permitió al presidente Ernesto Samper evadir un juicio político por el supuesto ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña presidencial. En el último período, en donde el ejecutivo conservó poderes legislativos moderados pero construyó excesivos poderes partidistas, se observa un movimiento circular hacia el primer período y por tanto, al gobierno a partir de la neutralización y el silenciamiento de la oposición y de las voces críticas al gobierno. Para rastrear cómo se regresa a este punto se toma la campaña de desprestigio que adelantó el ejecutivo contra la Corte Suprema de Justicia como estrategia para impedir que sus investigaciones destruyera su mayoría en el Congreso. También se estudia el caso de los “falsos positivos” a fin de poner en evidencia cómo, los sistemas hiperpresidencialistas que se construyen sobre excesivos poderes partidistas, levantan los controles que impiden al ejecutivo implementar políticas que pongan en peligro la vida de los ciudadanos sin que se le exija asumir responsabilidades jurídicas o al menos, políticas, por sus resultados.

En el tercer apartado, se retoman las principales tesis que se estudiaron en la primera parte sobre el desempeño de los sistemas presidenciales a fin de evaluar qué criterios continúan siendo útiles para estudiar los problemas que aquejan al presidencialismo colombiano. Por último, se sugieren algunas explicaciones a la pregunta de por qué, pese a las más variadas reformas, si bien el ejercicio del poder presidencial experimenta importantes transformaciones, no ha sido posible desplazar el sistema hacia formas moderadas de presidencialismo.

Conviene advertir que este capítulo no va encaminado a proponer nuevos “cercos institucionales” que permitan bloquear con éxito en reformas futuras, los intentos continuados del hiperpresidencialismo de escapar a sus controles. Precisamente porque el estudio del caso colombiano ha puesto en evidencia que las combinaciones institucionales, por más que sean las adecuadas, pueden llegar a ser insuficientes para moderar el ejercicio del poder presidencial. Lo que sí me interesa, en cambio, es poner de relieve que el hiperpresidencialismo en sí mismo

encierra una desviación del presidencialismo que adquiere rasgos autoritarios pero que, dependiendo del pilar a partir del cual se concentre el poder presidencial, puede afectarse una u otra faceta de la democracia.





## **1. Tres modalidades de hiperpresidencialismo entre 1974 y 2010**

### **1.1. El hiperpresidencialismo construido sobre excesivas facultades legislativas y amplios poderes partidistas: primer período (1974-1990)**

En el primer período el ejecutivo, amparado por unas excesivas facultades legislativas y amplios poderes partidistas, garantiza su gobernabilidad a través de tres herramientas: la persecución y neutralización de la oposición, la cesión de amplísimas competencias a los militares y su pasividad ante el exterminio de un partido de oposición que empezaba a constituirse en una fuerza política importante.

#### **1.1.1. Persecución y neutralización de la oposición**

En este período la declaración de la mayor parte de los estados de sitio se justificó en la necesidad de hacer frente a las perturbaciones del orden público y de combatir a los grupos armados al margen de la ley. No obstante, desde los “considerandos” de estos decretos hasta las medidas adoptadas para “impedir la extensión de sus efectos” queda en evidencia que fue utilizado como una herramienta para perseguir a la oposición, contener el nacimiento de nuevas fuerzas políticas, enfrentar los conflictos laborales, desarticular el movimiento sindical y aplastar la protesta social. Tales objetivos pudo conseguirlos el gobierno a partir de la equiparación que hizo entre “protesta social” y “subversión” o “terrorismo”<sup>1125</sup>. En efecto, presumiendo la existencia de un vínculo entre las manifestaciones de descontento de los ciudadanos y la actividad de los grupos armados, el gobierno pudo justificar la represión que ejerció sobre toda disidencia manteniendo la apariencia de actuar dentro de los límites democráticos<sup>1126</sup>.

---

<sup>1125</sup> La transformación del adversario político en “enemigo interno” así como de los problemas sociales en manifestaciones subversivas, hizo parte de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional en los países latinoamericanos bajo la influencia de Estados Unidos. Un interesante artículo sobre los antecedentes, consolidación y más tarde declive de esta Doctrina, así como de sus manifestaciones en los distintos países latinoamericanos, puede consultarse en: Leal Buitrago, Francisco. “La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”. *Revista de Estudios Sociales*, No. 15, 2003, pp. 74-87.

<sup>1126</sup> Sobre esta asimilación entre protesta y subversión, advirtió la Asociación Internacional de Juristas Demócratas: “[e]l mero ejercicio de derechos consagrados por la Constitución es frecuentemente asimilado a subversión. Está por ejemplo el derecho de huelga, que goza de jerarquía constitucional. Cuando los trabajadores ejercitan ese derecho, cuando la huelga es de importancia, el Estado desata contra ellos todo su arsenal represivo”. Ver: Asociación Internacional de Juristas Demócratas “Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)”, op. cit, p. 109. En el mismo sentido, como vimos en el estudio del primer período, se expresaron los magistrados José María Velázquez Guerrero y Gustavo Gómez Velázquez en su salvamento de voto a la sentencia D1923 de 1978 (octubre 30) de la Corte

En 1975, con el objeto de hacer frente a un número creciente de protestas, el gobierno de López Michelsen justificó la declaración de un estado de sitio en las “perturbaciones del orden público en diversos lugares del país, con atentados a personas y a propiedades oficiales y particulares” y advirtió que en ellas “se incita a la subversión violenta del orden constitucional y al derrocamiento de las autoridades legítimas”<sup>1127</sup>. Este lenguaje, que califica a las protestas como “subversivas”, se repite en 1976 al decretarse un nuevo estado de sitio para enfrentar el paro del Instituto de Seguros Sociales que se extendió a otras entidades oficiales del Sistema Nacional de Salud y al que se sumarían diversos sindicatos de entidades estatales y descentralizadas<sup>1128</sup>. En este caso, el ejecutivo advirtió en sus considerandos “[q]ue, dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que, por las vías de hecho, se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el artículo 184 del Código Penal”. Además, se afirmó que habían ocurrido una serie de hechos “como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente”. El gobierno atribuye entonces los actos de terrorismo a los sindicalistas y a todos los que participan de la protesta.

Bajo la vigencia de este estado de sitio, el gobierno enfrentó la huelga general que se convocó para el 14 septiembre de 1977<sup>1129</sup>. Haciendo uso de sus facultades extraordinarias, expidió dos decretos que tenían por objeto intimidar a los ciudadanos y desalentar su participación en la huelga: el primero, impone una pena de arresto de 30 a 180 días –que también constituiría justa causa de terminación del contrato de trabajo– para aquellas personas que “organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma, el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden”<sup>1130</sup>. El segundo, prohíbe a la radio y la televisión transmitir “informaciones, declaraciones, comunicados o comentarios relativos al cese de actividades o a paros y huelgas ilegales”<sup>1131</sup>. En esta ocasión las medidas se justificaron en que “la declaratoria de paros cívicos nacionales, la realización de

---

Suprema de Justicia- Sala Plena, Magistrado ponente: Luis Carlos SÁCHICA, así como Amnistía Internacional en sus “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 72.

<sup>1127</sup> Decreto 1136 de 1975 (junio 12).

<sup>1128</sup> Decreto 2131 de 1976 (octubre 7).

<sup>1129</sup> Dice al respecto Medófilo Medina “Desde las instituciones del Estado se produjo una transgresión de los límites legales dentro de los cuales debía mantenerse la guerra contra la subversión. Se hizo uso del apremio y la tortura como método válido para obtener confesiones. Tales procedimientos no eran nuevos en general, pero sí lo era su aplicación con respecto a las capas medias de las ciudades”, ver: Médina, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997” op. cit., p. 32.

<sup>1130</sup> Decreto 200 de 1977 (agosto 26).

<sup>1131</sup> 2066 de 1977 (septiembre 2).

paros ilegales y la amenaza de persistir en huelgas cuyo levantamiento ha sido ordenado de conformidad con la ley, son hechos susceptibles de producir la desvertebración del régimen republicano vigente, además de que son atentatorios contra derechos esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático propio del estado de derecho”.

En el período de Turbay Ayala la represión ejercida por el gobierno se recrudece y bajo la vigencia del estado de sitio decretado por López Michelsen, expide el llamado “estatuto de seguridad” como medida preventiva a la conmemoración del primer aniversario del paro del 14 de septiembre de 1977. No obstante, formalmente éste se justificó en la agudización de las causas de perturbación, que según el decreto, “crean un estado de inseguridad general y degeneran en homicidios, secuestros, sedición, motín o asonada, o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito”. Por su parte, Belisario Betancur que declaró el estado de sitio en 1984 para combatir a los “grupos armados que atentan contra el régimen constitucional...”<sup>1132</sup>, recurre a sus facultades extraordinarias para enfrentar de nuevo un paro nacional, esta vez el del 20 de junio de 1985.

Es entonces un hecho recurrente en este período que cuando los ciudadanos manifiestan su descontento en las calles, los trabajadores exigen la realización de sus derechos o los sindicatos declaran su intención de entrar en huelga, el ejecutivo responde declarando un estado de sitio<sup>1133</sup>. Esto le permite aplacar el descontento ciudadano que amenaza con desestabilizar a su gobierno y le evita reevaluar sus políticas.

Ahora bien, dentro de las medidas adoptadas para “cesar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” encontramos todo tipo de restricciones a las libertades civiles y políticas. Bajo el estado de sitio declarado en 1975, el gobierno de López Michelsen expide

---

<sup>1132</sup> Decreto 615 de 1984 (marzo 14) y Decreto 1038 de 1984 (mayo 1).

<sup>1133</sup> Un ejemplo ilustrativo de la represión de la actividad sindical es el decreto 2201 de 1988 (octubre 25), expedido por el presidente Virgilio Barco, mediante el cual se autoriza al Ministro del Trabajo y Seguridad Social a suspender la personería jurídica “a los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales que organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma al margen de la ley el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden”. La Corte Suprema, en sentencia No. 123 del mismo año, declaró la constitucionalidad del decreto a pesar de que éste contrariaba el derecho internacional. En efecto, la Corte desconoce, como bien advierte Uprimny, el artículo 4 del Convenio No. 087 de la OIT de 1949 ratificado por Colombia en 1976 que establece que “las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetas a disolución por vía administrativa”. En la medida en que el presidente no puede suspender los tratados internacionales durante los estados de sitio, la Corte debió declarar inexecutable la totalidad del decreto. Ver: Uprimny Yepes, Rodrigo. “Estado de sitio y tratados internacionales en Colombia”, op. cit., pp. 96 y 97.

diecisiete decretos en los que legisla a sus anchas en materia penal y procesal penal. De esta forma, amplía términos procesales para la investigación de delitos adscritos a la jurisdicción militar; faculta a los jueces de instrucción criminal a instruir procesos por delitos de competencia extraordinaria de la justicia militar; ordena el traslado de los condenados en primera instancia por delitos de secuestro, extorsión y conexos a la Isla Prisión de Gorgona<sup>1134</sup>; estipula la creación de nuevos cargos en la jurisdicción penal militar para hacer frente a la ampliación de sus competencias<sup>1135</sup>; crea contravenciones y les asigna penas privativas de la libertad a algunas de ellas; incluye nuevos supuestos de hecho para los tipos penales existentes; prohíbe el beneficio de excarcelación para ciertos casos y dobla las penas de algunos tipos penales cuando el sujeto activo cumple con determinadas calidades<sup>1136</sup>. Asimismo, autoriza a practicar allanamientos a cualquier hora del día o de la noche<sup>1137</sup> y limita la libertad de prensa prohibiendo transmitir, por radio o televisión, noticias o comentarios relacionados con el delito de secuestro<sup>1138</sup>.

También el derecho de reunión, la libertad de expresión y el derecho a la huelga fueron fuertemente restringidos mediante la tipificación de ciertas conductas que fueron consideradas subversivas y que se referían a una manifestación de inconformidad de los ciudadanos, tales como reuniones tumultuarias que perturban el pacífico desarrollo de las actividades sociales, reunión pública sin el cumplimiento de los requisitos legales, obstaculización del tránsito de personas o vehículos en vía pública, exhibición de letreros con leyendas o dibujos que inciten a desobedecer la ley, etc. Además, se creó un procedimiento sumario para imponer las penas restrictivas de la libertad que el mismo decreto estipulaba<sup>1139</sup>.

Este período también se caracteriza por la persecución de los empleados públicos<sup>1140</sup> pues, se suspendieron las normas concernientes a los derechos y garantías de las carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria, y diplomática y consular. A los empleados públicos y trabajadores oficiales que hicieran parte de éstas se les prohibió participar en huelgas o en reuniones tumultuarias; entorpecer o impedir la prestación del servicio, así como incitar a participar en estos hechos. La sanción para estos actos fue la suspensión de sus empleos entre 6 y 12 meses, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión. Para los que no estaban escalafonados o estaban

---

<sup>1134</sup> Decreto 1412 de 1975 (julio 17).

<sup>1135</sup> Decreto 1413 de 1975 (julio 17).

<sup>1136</sup> Decreto 2407 de 1975 (noviembre 10).

<sup>1137</sup> Decreto 429 de 1976 (marzo 5).

<sup>1138</sup> Decreto 653 de 1976 (abril 6).

<sup>1139</sup> Decreto 1533 de 1975 (agosto 5).

<sup>1140</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia*, op. cit., p. 110.

contratados por prestación de servicios, la participación en cualquiera de estos hechos podía constituir causal de terminación del contrato de trabajo. Todavía más represiva fue la extensión de esta prohibición a los estudiantes a quienes se les amenazó con imponerles la cancelación de la matrícula –en los establecimientos oficiales de educación media y superior, del orden nacional, departamental y municipal– además de impedirles ser admitidos en cualquier otro establecimiento oficial de educación y la anotación de estas infracciones en su hoja de vida<sup>1141</sup>.

Siguiendo esta misma vía, para manejar el paro del Instituto de Seguros Sociales en 1976, además de incorporar las medidas que se habían ensayado durante el estado de sitio anterior, el gobierno diseñó nuevas figuras represivas. Una de las más desproporcionadas fue aquella que facultó a los alcaldes municipales y a los inspectores de policía a exigir caución de buena conducta, personal o prendaria, a las personas sospechosas de incurrir en delito o contravención. Pero más preocupante fue la descripción de las conductas o características que hacían sospechosa a una persona, que por su vaguedad y amplitud, daban pie a todo tipo de arbitrariedad. La condición de sospechoso podía derivarse de antecedentes penales o policiales, actividades, hábitos o formas de vivir; de deambular de ordinario por las vías públicas; de ser forastero e incluso de tener en contra suya un indicio no suficiente para dictarle auto de detención en procesos por delitos o contravenciones y de invadir predios económicamente explotados sin justo título ni consentimiento del dueño, poseedor o tenedor, entre otros<sup>1142</sup>. Estas medidas reproducían la dinámica de un derecho penal de autor y suprimían los principios de legalidad, presunción de inocencia y libertad de circulación. A pesar de ello, mediante sentencia del 21 de abril de 1977, la Corte declaró la exequibilidad de este decreto a excepción de algunas causales que determinaban la condición de sospechoso (deambular por las calles, ser forastero, no tener indicio suficiente o invadir predios económicamente explotados), así como de la retención del infractor cuando no prestara garantía dentro de los términos señalados.

Por su parte, el estatuto de seguridad expedido por Turbay, transformó conductas de menor gravedad que se habían tratado como contravenciones, en delitos; creó nuevas contravenciones; aumentó o agravó las penas para los delitos existentes; amplió aún más la competencia de la Justicia Penal Militar para conocer delitos que normalmente conciernen a la justicia ordinaria; extendió a los gobernadores, intendentes y comisarios la facultad que el gobierno de López le había otorgado a los alcaldes municipales para imponer toque de queda y ley seca y para prohibir manifestaciones, desfiles o reuniones públicas y restableció la censura a los medios de

---

<sup>1141</sup> Decreto 528 de 1976 (marzo 8).

<sup>1142</sup> Decreto 2578 de 1976 (diciembre 8).

comunicación. Queda claro así, como advierte Hartlyn, que “los presidentes utilizan los poderes del estado de sitio en términos generales para acabar protestas, lidiar con crisis políticas y, cada vez más para legislar”<sup>1143</sup>.

La aplicación de todas estas medidas dio lugar a un gran número de denuncias sobre las violaciones a los derechos humanos en el país. Estas denuncias empiezan a crecer desde el paro de septiembre de 1977, durante el mandato de López Michelsen, pero se multiplican a tal punto con la expedición del estatuto de seguridad expedido por Turbay, que éste se vio obligado a invitar a observadores de Amnistía Internacional para que investigaran los hechos. Tras su visita al país entre el 15 y el 31 de enero de 1980, la organización entrega un informe detallado de su actividad y formula una serie de recomendaciones al gobierno. Llama la atención que Amnistía empiece su informe advirtiendo que tanto el gobierno como las autoridades civiles y militares niegan que en el país existan presos políticos o se violen los derechos humanos, que atribuyan las denuncias a un plan de los subversivos para descalificar al gobierno y señalen como los principales responsables de la violencia a los grupos armados (FARC, ELN, EPL y M-19). El gobierno, continúa el informe, “concluía entonces que se justificaba reprimir toda forma de <subversión> en defensa de la seguridad nacional”<sup>1144</sup>. Si bien Amnistía reconoce los problemas de orden público que afronta el gobierno, causados en gran parte por la acción violenta de los grupos armados, afirma que de su investigación quedaba demostrado que “el encarcelamiento político existe en Colombia, que ha desbordado los límites de la oposición violenta y que muchas personas han sido arrestadas por el ejercicio no violento de sus derechos humanos. En muchos casos los arrestos han sido acompañados de tortura”<sup>1145</sup>.

Las violaciones a los derechos humanos verificados por Amnistía incluyen arrestos políticos masivos indiscriminados, detenciones prolongadas sin juicio alguno, tortura de detenidos, procesos sumarios de civiles bajo la justicia militar y asesinatos políticos. El procedimiento de arresto y detención, afirmó Amnistía, iniciaba con el allanamiento de la residencia de la persona en las primeras horas del amanecer, sin que se exhibiera orden alguna de autoridad competente y, por lo general, acompañada de atropellos contra las personas y daños contra los inmuebles. El detenido, a partir de entonces, era víctima de todo tipo de vejaciones. Según la investigación de Amnistía, “es conducido a dependencias militares donde permanece por varios días,

---

<sup>1143</sup> Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", op. ci., p. 227.

<sup>1144</sup> Amnistía Internacional. “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 35.

<sup>1145</sup> *Ibidem*.

incomunicado, sin posibilidad de dar aviso ni a su familia ni a su abogado; en ocasiones con los ojos vendados, esposado, de pie la mayor parte del tiempo y privado casi totalmente de alimento y de sueño. Durante varios días el detenido es sometido a interrogatorios intensos, a cualquier hora del día o de la noche, practicados por agentes de inteligencia militar quienes ocultan su identidad, sin presencia de abogado defensor, no pocas veces sometido a diversos métodos de coacción y tortura psíquica y física<sup>1146</sup>. Por último, es puesto a disposición de los jueces militares para que inicien el proceso que termina en el consejo de verbal de guerra<sup>1147</sup>.

En su gran mayoría, los detenidos fueron miembros de organizaciones sindicales en el curso de sus actividades gremiales. En efecto, miembros de treinta y seis organizaciones sindicales distintas, según información recibida por Amnistía, habían sido arrestados en un período de tan solo un año (entre octubre de 1978 y agosto de 1979). Para el momento del Informe algunos seguían detenidos, varios de ellos habían desaparecido y tres fueron asesinados<sup>1148</sup>. Sobre este punto advirtió la Asociación Internacional de Juristas Demócratas: “[e]l <estatuto de seguridad> ha posibilitado extender el concepto de subversión a quienes en materia social disienten del gobierno, a los que lo critican, a los que denuncian la práctica de torturas. Ante la actividad creciente de las organizaciones sindicales obreras y campesinas, especialmente ante el hecho de que los trabajadores colombianos supieran encontrar mecanismos y formas de coordinación y de unidad, las autoridades restringieron al máximo la libertad de acción de los sindicatos de las organizaciones populares”<sup>1149</sup>.

Dentro de los detenidos se contaron también numerosos campesinos e indígenas de las zonas sometidas a control especial de las Fuerzas Armadas. En estas zonas, los habitantes denunciaron el riguroso control a que eran sometidos para movilizarse y adquirir alimentos y

---

<sup>1146</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>1147</sup> Una descripción de la forma en que operó en la práctica la justicia castrense puede consultarse en el artículo de Hernán Suárez Sanz, quien entonces intervino en varios consejos de guerra verbales como abogado defensor. Llama la atención la siguiente afirmación: “[e]n muchos casos la captura ocurre no porque existan cargos contra la persona o porque se sospeche de ella, sino por sus relaciones de parentesco o amistad con alguien de quien inteligencia militar desea tener información. O porque se quiere intimidar a militantes de la oposición y a activistas sindicales que no han incurrido en delito alguno. Igualmente las detenciones de numerosos médicos y abogados por asistir profesionalmente a individuos perseguidos por motivos políticos, revela hasta dónde ha llegado el afán represivo contra sectores avanzados de la intelectualidad”. Ver: Suárez Sans, Hernán. “La justicia militar en el banquillo”. En: *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humano, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, 1980, pp. 278-279.

<sup>1148</sup> Amnistía Internacional. “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 68.

<sup>1149</sup> Asociación Internacional de Juristas Demócratas. “Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)”, op. cit. p. 110.

medicamentos. Además, Amnistía recibió numerosas denuncias sobre los tratos inhumanos y degradantes a que eran sometidos quienes se saltaban estos controles, así como denuncias de múltiples asesinatos, detenciones arbitrarias, desapariciones de personas detenidas y torturas practicadas por personal militar y paramilitar<sup>1150</sup>. Las mismas denuncias recibió el grupo de congresistas que fue comisionado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes para visitar las regiones del Magdalena Medio en Santander y rendir informe sobre la violencia ejercida por los militares sobre los campesinos<sup>1151</sup>.

Respecto a los indígenas, Amnistía recibió números y graves denuncias sobre la fuerte represión de que era víctima el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Sobre este punto, advierte “[s]e han denunciado 48 asesinatos de indígenas pertenecientes a la organización, a partir de 1973, sin que el Gobierno haya tomado medidas especiales para su protección. La mayoría de las víctimas han sido dirigentes de las comunidades, de empresas comunitarias, de cooperativas o gobernadores de cabildos. Durante la visita se encontraban detenidos treinta indígenas de esta organización, entre ellos varios dirigentes, quienes comparecían ante tribunales militares. Aunque acusados de delitos criminales, para Amnistía Internacional es evidente que estaban encarcelados por su participación en la organización indígena y en la lucha por la recuperación de su tierra”<sup>1152</sup>.

También se contaron entre los detenidos a estudiantes, médicos, abogados, periodistas, religiosos, artistas, literatos, profesores, miembros de partidos políticos, de organizaciones de derechos humanos, habitantes de barrios pobres e incluso familiares de detenidos<sup>1153</sup>. Para apresar a estas personas, afirma Amnistía, “se alegó la existencia de delitos políticos en conexión con actividades subversivas”<sup>1154</sup>. En efecto, la Asociación Internacional de Juristas

---

<sup>1150</sup> Amnistía Internacional. “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 64 y 65.

<sup>1151</sup> Congreso de la República. “Informe Parlamentario sobre la situación en el Magdalena”. pp. 291-302.

<sup>1152</sup> Amnistía Internacional. “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, p. 66.

<sup>1153</sup> *Ibíd.*, p. 41. Respecto a los 250 presos en la Picota y en la Cárcel Modelo de Bogotá dice el Informe de la Asociación Internacional de Juristas: “[s]e trata de empleados, educadores, agricultores, alumnos de liceos, estudiantes universitarios, obreros industriales, periodistas, artesanos, abogados, médicos, artistas, psicólogos, antropólogos. Militantes de las organizaciones sindicales de trabajadores, de los sindicatos agrícolas, de las asociaciones estudiantiles, de los movimientos de acción comunal. Entre ellos también hay cooperativistas y concejales municipales. Algunos cuentan con experiencia. Otros, los más, recién asoman a las luchas sociales. En su gran mayoría no están inculcados de hechos de violencia. La razón de su encarcelamiento es haber expresado algunas de las múltiples formas de reclamación popular. Lo que resulta normal para cualquier régimen democráticos, es asimilado a subversión en la Colombia de hoy”. Ver: “Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)”, op. cit., p. 108.

<sup>1154</sup> Amnistía Internacional, “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía



Demócratas denunció la detención de 1.373 personas por parte de los servicios de inteligencia militar, así como de 1.600 allanamientos y afirmó que “[l]os consejos de guerra de Bogotá, Medellín, Tunja y Villavicencio han sometido a su jurisdicción a 497 civiles que en su gran mayoría no están inculcados de hechos concretos de violencia sino de actividades vinculadas a reivindicaciones sindicales, protesta popular o progreso social incurriendo en el riesgo de ser condenados a penas de hasta 30 años de prisión”<sup>1155</sup>.

Tras un extenso listado de violaciones a los derechos humanos que fueron corroborados por Amnistía, el informe concluye “que en Colombia se tortura a presos políticos en las dependencias militares, en una medida tal que no se puede considerar como casos excepcionales y fortuitos sino, al contrario, como una práctica sistemática [...] En base a los informes recibidos con ocasión de la misión, Amnistía Internacional ha identificado, por lo menos, 33 centros en donde presos políticos y ex-detenidos han denunciado la práctica de torturas. De los mismos testimonios se han deducido aproximadamente 50 formas de torturas, todas ellas clasificables dentro de los tratos crueles, inhumanos y degradantes que definen las Naciones Unidas”<sup>1156</sup>. La organización recomienda al gobierno levantar el estado de sitio, derogar el estatuto de seguridad, dar por terminadas las retenciones de personas sin orden judicial ni motivos definidos en las leyes y trasladar a conocimiento de la justicia ordinaria todos los procesos que se adelantaban contra civiles por parte de la justicia militar, entre otras medidas.

El gobierno, sin embargo, insistió en negar rotundamente dichas torturas y en declaraciones públicas deslegitimó la autoridad de Amnistía para expedir tal informe. Representativa de la postura del ejecutivo fue la respuesta del Ministro de Gobierno y entonces delegatario de funciones presidenciales, Germán Zea, a la carta enviada por el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos al presidente Turbay<sup>1157</sup>. En ella, el Ministro afirmó haber visitado, junto al ministro de Justicia, los lugares donde se encontraban retenidas las personas bajo el artículo 28

---

Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 71.

<sup>1155</sup> La Asociación Internacional de Juristas Demócratas agrupa juristas de todas las corrientes de opinión en 66 países, ver: “Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)”, op. cit., pp. 102 y 103.

<sup>1156</sup> Amnistía Internacional, “Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980)”, op. cit., p. 59.

<sup>1157</sup> El Comité por la Defensa de los Derechos Humanos envió una carta al Presidente Turbay en la que, manifestando su preocupación por las abundantes pruebas que permitían aseverar la existencia de la tortura en Colombia, exigía conocer los informes de los ministros que afirmaban lo contrario y solicitaba al Presidente autorizar la presencia de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que investigara de manera exhaustiva estas denuncias. Tanto la carta como su respuesta pueden consultarse en: *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 142-146.

y, resaltó, “podimos comprobar, como lo afirmó el señor Presidente, que ninguna de tales personas había sido torturada, ni maltratada ni golpeada: y que se encontraban en buenas condiciones de salud, contestando sin presión alguna el interrogatorio a que individualmente estaban sometidos...” y a continuación admitió, “[e]s lo cierto que tenían vendas que podían desprenderse de su cabeza fácilmente”. En defensa de los militares, el ministro afirmó “el Ministerio Público y la propia Justicia Penal Militar han sido activos y diligentes para promover y adelantar las aludidas investigaciones”. Por último, señaló que ningún organismo internacional había puesto en duda la conducta del gobierno en relación con la defensa de los derechos humanos y que “el gobierno tiene plena conciencia de que su comportamiento en ese particular es irreprochable, ceñido a lo que ha sido la tradición de la República, esto es, en un todo ajustado a la carta universal de los Derechos Humanos que Colombia suscribió y cumple a cabalidad”<sup>1158</sup>.

Tal fue el carácter represivo de este estatuto que incluso dentro del mismo ejército hubo quienes reconocieron estos excesos. El general Matallana por ejemplo, afirmó: “[e]n cuanto al <estatuto de seguridad> debo decir que lo más infortunado es el nombre y el enfoque eminentemente político que se le dio, porque esencialmente es una herramienta para combatir la subversión y también la oposición. Carece completamente de normas ágiles y drásticas contra la delincuencia común, que es aquella que más golpea al ciudadano tanto en el campo como en la ciudad”<sup>1159</sup>. Pese a la ineficacia para combatir a los grupos guerrilleros y a la delincuencia común, el gobierno siguió echando mano de esta herramienta para controlar la protesta social. De poco valieron las numerosas movilizaciones, la creación de colectivos y la organización de foros que se reunieron para denunciar las reiteradas violaciones a los derechos humanos y presionar al gobierno.

Si bien quedó de manifiesto la debilidad del Congreso que no consiguió hacer retroceder al presidente o al menos, producir un viraje en su política, conviene resaltar que asumió un papel activo frente a las reiteradas denuncias e intentó ejercer un control político sobre el ejecutivo. En

---

<sup>1158</sup> Ministro de Gobierno. “Respuesta al Comité por la Defensa de los Derechos Humanos (15 de junio de 1979). En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 147-152.

<sup>1159</sup> Diario El Espectador. “La subversión, problema político, no militar”. Reportaje del periodista Azriel Bibliowicz al general retirado José Joaquín Matallana. Publicado los días 18 y 19 de mayo de 1980. Fragmentos de este reportaje se consultaron en: *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 214.

efecto, tras el informe que rindió la Comisión Accidental que conformó la Cámara de Representantes para investigar los diferentes casos de tortura, el Congreso pidió al presidente levantar el estado de sitio y derogar el estatuto de seguridad. Asimismo, señala Vásquez Carrizosa, frente a la declaración del Ministro de Gobierno, German Zea, en la que reconoce públicamente que al menos un 10% de las denuncias son ciertas, el Congreso citó al Ministro de Defensa, General Camacho Leyva, para pedirle explicación de las numerosas denuncias de tortura. Sus declaraciones, sin embargo, dan cuenta del poder que habían ganado los militares. Frente al Congreso, el Ministro admitió un “estado de guerra interior” para justificar los métodos utilizados en los interrogatorios y llegó incluso a afirmar que los detenidos se infligían “auto torturas” con el objeto de desprestigiar a la justicia militar<sup>1160</sup>.

Así las cosas, la figura del estado de sitio, como bien señalan García y Uprimny, permitió a las élites políticas colombianas enfrentar, bajo la apariencia de una democracia, las protestas sociales que en otros países de la región eran controladas mediante la implantación de regímenes militares. El estado de sitio se convirtió así en un “mecanismo de frontera entre la democracia y el autoritarismo” que le permite al gobierno pasar de uno a otro según las necesidades del momento, consiguiendo “los beneficios de legitimación y concentración de poder sin afrontar los perjuicios retóricos del autoritarismo o los males gubernamentales de la democracia”<sup>1161</sup>. Las víctimas de esta guerra sucia, sin embargo, no son menos que las de aquellos países de la región que se asocian con regímenes autoritarios<sup>1162</sup>. Además, la ampliación de la legislación penal y de las atribuciones de las Fuerzas Armadas para controlar el orden público no se tradujeron en una mayor eficacia en la resolución del conflicto, al contrario, “[e]l crecimiento de la justicia de excepción resultaba desproporcionado en relación con los resultados obtenidos: mientras más crecía el aparato represivo, más crecía el delito y el conflicto que el mismo aparato quería resolver”<sup>1163</sup>.

---

<sup>1160</sup> Vásquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., pp. 343.

<sup>1161</sup> García Villegas, Mauricio. “Constitucionalismo perverso”, op. cit., pp. 361 y 362.

<sup>1162</sup> Medófilo Medina. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, op. cit., p. 53. Además, “[h]ay un fenómeno en el cual coinciden quienes manejan el conflicto guerrillas-Estado: es superior el número de víctimas de los ajusticiamientos y de las que son en general comprendidas por el Derecho Internacional Humanitario que las ocasionadas en las confrontaciones militares”, *Ibíd.* p. 51.

<sup>1163</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., p. 19.

### 1.1.2. Cesión a las Fuerzas Armadas de nuevas competencias y de autonomía en el manejo del orden público

En su afán por reprimir la protesta social y silenciar toda voz crítica al sistema, el ejecutivo recurrió a las facultades extraordinarias para ampliar las competencias de los militares al punto de otorgarles una gran autonomía en el manejo del orden público. Pero estas medidas, que en principio tenían por objeto permitirle al ejecutivo concentrar más poder, pronto se revierten en su contra. Con un número creciente de facultades, los militares fortalecen progresivamente su posición respecto al ejecutivo y empiezan a intervenir en el debate público dejando en evidencia la debilidad del gobierno para hacerse obedecer y resistir a sus presiones. Pero además de su intervención en el debate público, la decisión del ejecutivo de ceder competencias a los militares tuvo dos consecuencias. Por un lado, permitió a las Fuerzas Armadas sustituir al ejecutivo para hacer frente a una situación crítica en la que estaba en juego la estabilidad de las instituciones. En efecto, cuando el M-19 se tomó el Palacio de Justicia en 1986, el presidente se negó a dialogar con los líderes del grupo guerrillero y delegó la resolución de la crisis a las Fuerzas Armadas renunciando a ejercer controles sobre ellas y poniendo en riesgo, además de la vida de los rehenes, la continuidad de la democracia. Así, la sustitución que hacen los militares del poder civil en este período, empieza con la ampliación de la jurisdicción castrense a través de los estados de excepción y llega incluso a la sustitución, así fuera sólo durante poco más de un día, del mismo poder ejecutivo. Por otro lado, la ampliación de las competencias de las Fuerzas Armadas, unida al discurso del ejecutivo de identificar a la oposición con la subversión, llevó a la eliminación de los controles que habrían impedido que una fracción de las Fuerzas Armadas se aliara con el paramilitarismo para exterminar a un partido político de oposición que deja un saldo de más de 1.500 muertos, además de cientos de desaparecidos, desplazados y amenazados. Conviene advertir, sin embargo, que a pesar de sustituir instancias civiles y políticas y de la gran autonomía que les otorgó el ejecutivo para el manejo del orden público, éstas mantuvieron siempre su subordinación al régimen<sup>1164</sup>. De esta forma, señala García Villegas, “[l]a naturaleza híbrida del régimen bloqueó tanto la alternativa democrática plena como la alternativa militar plena. Así como la subversión fue interpretada por la izquierda como la salida ilegal necesaria a una democracia bloqueada, la guerra sucia fue interpretada por sus promotores como la salida ilegal necesaria a un régimen militar bloqueado”<sup>1165</sup>.

---

<sup>1164</sup> Dávila Ladrón De Guevara. Andrés. *El juego del poder*, op. cit., p. 119.

<sup>1165</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”, op. cit., pp. 19 y 20.

Ahora bien, respecto a la intervención de los militares en el debate público, la Constitución de 1886 dispuso que la Fuerza Armada (Ejército, Policía Nacional y cuerpos armados de carácter permanente) no era deliberante y por tanto, sólo podía reunirse por orden de la autoridad legítima y dirigir peticiones sobre asuntos exclusivamente relacionados con el servicio y la moralidad del ejército (artículo 168). Para hacer más estricta esta neutralidad, que era entendida como sinónimo de profesionalismo, la reforma constitucional de 1945 prohibió a los miembros de la Fuerza Armada ejercer el derecho al sufragio mientras estuvieran en servicio activo, así como intervenir en debates políticos<sup>1166</sup>. Si bien después de la caída de Rojas Pinilla las Fuerzas Armadas siguieron participando de las decisiones que tomaba el gobierno sobre el manejo del orden público –de hecho el ministerio de Defensa fue encabezado a partir de entonces por un militar<sup>1167</sup>– éstas se habían abstenido de intervenir públicamente<sup>1168</sup>.

En 1977, sin embargo, en contravía de la Constitución, los militares empiezan a actuar como cuerpo deliberante y a hacer nuevas exigencias al gobierno. De hecho, el 19 de diciembre de este año, treinta y tres generales activos dirigen a través de la prensa un comunicado al gobierno en nombre de la institución militar, que según ellos, es “una de las pocas que queda en nuestra opinión en la República con la capacidad de conservar su integridad constitucional”<sup>1169</sup>. Esta carta tiene origen en la inconformidad de los militares por las reiteradas críticas que recibieron de la prensa y la opinión pública por su actuación, que era calificada (con razón) de “desproporcionada”, para controlar la huelga del 14 de septiembre del mismo año. En la carta exigen al presidente “ponerle coto a los comentarios de periodistas, parlamentarios y jefes

---

<sup>1166</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 322.

<sup>1167</sup> En este intento de los líderes políticos de conseguir el apoyo de los militares otorgándoles puestos en el gobierno, advertía Linz “un caso especial de abdicación y pérdida de autenticidad democrática”. Esta medida, continúa, que se utiliza sobre todo para restablecer el equilibrio de un sistema en crisis, parte de la base de que la lealtad de las fuerzas armadas está en duda y aumenta su politización al ponerla en la misma situación que a un partido político que apoya al gobierno porque hace parte de una coalición que recibe a cambio una participación en el gabinete, ver: *La quiebra de las democracias*, p. 126. Así las cosas, “la habilidad de aumentar el control civil sobre los militares es una dimensión de la eficacia de un régimen democrático, y posiblemente un medio para establecer o profundizar su legitimidad. Donde los militares como institución tienen una larga tradición de intervención política y retienen extensas prerrogativas políticas y económicas, las nuevas democracias enfrentan particulares dificultades y peligrosos retos”, ver: Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn and Juan José Linz, “Introduction: Politics, society and democracy in Latin America”, p. 22. En un sentido similar había advertido Robert Dahl “En los países donde los militares o la policía tienen por costumbre intervenir en la política no puede mantenerse un régimen competitivo aun cuando el orden social sea pluralista o no centralizado”, ver: *La poliarquía*, p. 65

<sup>1168</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de los décadas de política colombiana*, pp. 342 y 343.

<sup>1169</sup> Carta del 19 de diciembre firmada por el Comandante General de las Fuerzas Armadas Camacho Leyva, por los comandantes de las tres armas y por otros 29 generales activos. Para un análisis detallado de los hechos que rodearon esta petición puede consultarse Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., pp. 296- 301.

sindicalistas sobre la jornada trágica del 14 de septiembre y sus consecuentes responsabilidades”, así como dictar, a través del estado de sitio “eficaces medidas adicionales para garantizar a la institución militar y a sus integrantes la honra a que tienen derecho y a todos los ciudadanos la seguridad que requieren”. Como bien advierte Vázquez Carrizosa, esta era la primera vez que las Fuerzas Armadas hacían una petición colectiva al Presidente de la República sobre asuntos relacionados con la actuación de los demás poderes públicos<sup>1170</sup>. El autor describe esta carta entonces como “un golpe de Estado silencioso” en el que las fuerzas militares le dictan al gobierno las medidas de que debe adoptar y le pide trasladarle la dirección de la política de seguridad y de orden público.

A pesar de que López Michelsen hizo caso omiso a esta petición, ella marcó el inicio de la intervención de los militares en el debate público y le permitió obtener un trato especial por parte del ejecutivo. Apenas un mes después de recibir la carta, el 20 de enero de 1978, el presidente utilizó las facultades extraordinarias que le daba el estado de sitio para modificar el Código Penal a fin de excluir de responsabilidad a los miembros de la Fuerza pública por el delito de homicidio “cuando intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, y producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes”<sup>1171</sup>. Con este decreto, señala Vázquez Carrizosa, “era evidente que se dejaba en manos de los servicios secretos la libertad de ultimar a cualquiera bajo el pretexto de que se adelantaba una pesquisa”<sup>1172</sup>. De hecho, continúa, el 13 de abril de ese año siete personas fueron ultimadas por equivocación por agentes secretos de seguridad en una casa del barrio Contador de Bogotá. Así las cosas, las Fuerzas Armadas fueron adquiriendo las “prerrogativas propias de un régimen militar” pero sin asumir los costos políticos que les hubiera acarreado el ejercicio directo del poder<sup>1173</sup>.

Los militares entonces van ganando terreno y en adelante, sus declaraciones se verán multiplicadas<sup>1174</sup>. Durante el gobierno de Turbay Ayala sus pretensiones tuvieron especial

---

<sup>1170</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. “El estatuto de seguridad y el modelo del fascismo dependiente”, op. cit., p. 16. Ver también: Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 339.

<sup>1171</sup> Decreto 70 de 1978 (enero 20).

<sup>1172</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. “El estatuto de seguridad y el modelo del fascismo dependiente”, op. cit., p. 17.

<sup>1173</sup> García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia?”.

<sup>1174</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 343. Sería tal el papel que ocuparían las Fuerzas Armadas en Colombia que el ex-presidente Darío Echandía llegó a afirmar, durante el mandato de López Michelsen, “[h]oy hay un gobierno militar oficialmente. Sí... el dictador es el general Camacho Leyva. Si no, que digan qué pasa si el Presidente no le firma un decreto... Lo que pasa es que a los militares no les gusta dictar decretos. No les gusta aparecer mandando. Ellos lo que buscan es un firmón”. Y a continuación afirma el ex presidente que al día

acogida e incluso muchas de sus exigencias fueron concretadas con la expedición del estatuto de seguridad. En él, como se vio en el apartado anterior, se amplía la competencia de la justicia castrense para juzgar los delitos cometidos por civiles así como su autonomía en el manejo del orden público. Las críticas a la forma en que las Fuerzas Armadas intervenían en política y hacían uso de estas nuevas competencias, no se hicieron esperar incluso dentro de la misma institución. Un ejemplo de ello fueron las declaraciones del general retirado José Joaquín Matallana (de gran prestigio dentro de la Institución), quién afirmó que era cierta la apreciación de Luis Carlos Galán de que en el Ejército existía una concepción macarthista de los fenómenos sociales. Dice Matallana “[a]nte la falta de oposición se ha optado por una solución fácil, no sólo de tildar de negativista, sino de subversivo a todo lo que sea una crítica franca al sistema. La institución armada sigue ese patrón de su jefe constitucional [el presidente de la República] y aun inconsistentemente puede creer que todo aquello que demuestra oposición es subversión y que es su deber constitucional combatirlo”<sup>1175</sup>.

Fortalecida su posición con las prerrogativas que les había dado Julio Cesar Turbay a través del estatuto de seguridad, los militares continúan interviniendo en el debate público durante el mandato de Belisario Betancur. Su presión sobre el gobierno se manifestó con especial fuerza en las declaraciones públicas que desaprobaban las conversaciones de paz que éste adelantaba con la cúpula de las FARC. En efecto, desde la Ley de Amnistía que se expidió durante el gobierno de Betancur –para otorgar perdón y olvido a los alzados en armas y cesar todo procedimiento judicial a todos los presos políticos–, los altos mandos militares se sintieron “traicionados” porque creían que estaban a punto de ganar la guerra a la subversión y que las políticas de Turbay habían funcionado<sup>1176</sup>. Las numerosas críticas al proceso de paz por parte de su Ministro de Defensa, el General Fernando Landazábal, llevaron a Betancur a pedir su renuncia y a recordar a las Fuerzas Armadas que debían mantenerse al margen de la

---

siguiente de que el general Camacho afirmara a los periódicos que el país estaba en estado de sitio y que, sin embargo, nada se estaba haciendo, el presidente respondió expidiendo una serie de decretos que restringían severamente las libertades de los ciudadanos. Revista Cromos, “Célebre entrevista a Darío Echandía”. La entrevista, realizada por la periodista Margarita Vidal, fue publicada el 5 de noviembre de 1979 en la revista Cromos y puede consultarse en: <http://www.cromos.com.co/especial-95/articulo-141846-celebre-entrevista-a-dario-echandia>, última consulta: 8 de junio de 2016.

<sup>1175</sup> Diario El Espectador. “La subversión, problema político, no militar”. Reportaje del periodista Azriel Bibliowicz al general retirado José Joaquín Matallana. Publicado los días 18 y 19 de mayo de 1980. Fragmentos de este reportaje se consultaron en: *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humano, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 216.

<sup>1176</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 67.

deliberación política<sup>1177</sup>. En su reemplazo, sin embargo, quedó de manifiesto la debilidad del presidente frente a los militares. En efecto, Betancur nombró como ministro al General Matamoros –que pertenecía a la misma línea de Landazábal y por tanto, se oponía a la desmilitarización de las zonas en conflicto y al desmonte de los grupos paramilitares– y como comandante de las Fuerzas Militares a Vega Uribe que también se oponía a los acuerdos de paz y había sido acusado de implementar las torturas en 1978 y 1979 cuando dirigió, durante el gobierno de Turbay, la Brigada de Institutos Militares (BIM)<sup>1178</sup>.

Sin Landazábal, el gobierno logró firmar los acuerdos de paz con las FARC en 1984. No obstante, las Fuerzas Armadas exigieron un precio por este apoyo y el gobierno tuvo que adoptar varios de sus programas, así como crear nuevas brigadas e instalaciones<sup>1179</sup>. Si los militares, afirma Leal Buitrago, en un inicio se pusieron a la defensiva con las medidas que adoptó el gobierno para reconocer el carácter político del grupo guerrillero y subordinar a los militares, a lo largo de su mandato consiguieron recuperar su autonomía multiplicando sus intervenciones en el debate público y exigiendo mayor libertad para reprimir la subversión, actitud que además encontró sustento en el hecho de que la guerrilla continuara con la lucha armada<sup>1180</sup>. Así, señalan Archer y Chernick, al terminar el mandato de Betancur, los militares habían fortalecido su poder respecto al ejecutivo y recuperado la posición privilegiada que el gobierno de Turbay les había otorgado. Y si existían dudas de la posición que entonces ocupaban los militares, continúan, su actuación en la retoma del Palacio de Justicia las borraron<sup>1181</sup>.

En efecto, como acabo de verse en el apartado anterior, el fortalecimiento de los militares llegó al punto de que sustituyen, así fuera solo durante 26 horas, al poder civil. En efecto, el 6 de noviembre de 1985, un grupo del M-19 se tomó el Palacio de Justicia con el propósito de iniciar un juicio político al presidente Betancur por incumplir el cese al fuego que el gobierno había firmado con el grupo guerrillero un año atrás. Negándose a entablar un diálogo con los guerrilleros, que hubiera podido salvar la vida de los rehenes, el presidente delegó en las Fuerzas Militares la resolución de la crisis y les dio carta blanca para ello. Como era de esperarse, los militares enfrentaron la amenaza a la estabilidad institucional recurriendo al uso

---

<sup>1177</sup> Pecaut, Daniel. *Dos décadas de política colombiana*, op. cit., pp. 380-382.

<sup>1178</sup> Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, op. cit., pp. 152 y 157.

<sup>1179</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., pp. 60 y 61.

<sup>1180</sup> Leal Buitrago, Francisco. "Colombia: un bipartidismo en crisis", op. cit., p. 256.

<sup>1181</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 62.



de la fuerza bruta. Con tanques de guerra entraron al Palacio para “recuperar” el control. El resultado de unas Fuerzas Armadas fortalecidas, de un presidente que renuncia a ejercer su función, e incluso a controlar la institución sobre la que delega, fue la quiebra de la democracia durante 26 horas y la muerte de 98 personas, entre ellos, once de los doce magistrados, además de once desaparecidos, algunos de los cuales, según investigaciones judiciales, fueron ultimados por los militares después de sacarlos vivos del Palacio. A partir de entonces, el presidente renunció a iniciar negociaciones de paz con los demás grupos guerrilleros y la posición del Ejército de dar por terminadas las conversaciones de paz por fin tuvieron éxito<sup>1182</sup>.

Adicionalmente, los amplios poderes partidistas que tenía el ejecutivo le evitaron enfrentarse al control político que correspondía adelantar al Congreso, por su responsabilidad en los hechos acaecidos en la toma y retoma del Palacio de Justicia. La negativa de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes para acusar ante el Senado al presidente Belisario Betancur, es otro caso en el que se evidencia el desequilibrio de poderes y la complicidad del Congreso con el presidente y la extralimitación de sus funciones. El Procurador General de la Nación, advierte Vázquez Carrizosa, había requerido a dicha Comisión acusar ante el Senado al presidente Betancur y al Ministro de Defensa, Vega Uribe, por sus responsabilidades en dichos hechos <sup>1183</sup>. Los representantes, sin embargo, evadieron su responsabilidad de ejercer un control afirmando “que buena o mala, afortunada o no la decisión del Jefe Del Estado de no negociar y no suspender el operativo militar, de ninguna manera cae dentro de la jurisdicción penal porque fue un acto propio de sus funciones<sup>1184</sup>.

### **1.1.3. Pasividad ante el exterminio de un partido político de oposición: el caso de la Unión Patriótica**

Pero más preocupante que la represión oficial, advierte con razón Cartier, “es el proyecto de exterminio de toda oposición política, en el curso del cual, centenares de activistas de la izquierda legal, tanto del movimiento sindical como de partidos políticos y movimientos cívicos, han caído víctimas de sicarios y grupos paramilitares” <sup>1185</sup>. Este exterminio, continúa el autor, no sólo fue tolerado por el discurso oficial que identificaba toda forma de oposición que no

---

<sup>1182</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., pp. 134 y 135.

<sup>1183</sup> Decisión de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes del 16 de julio de 1986 con Ponencia de los Representantes Carlos Mauro Hoyos, Horacio Serpa Uribe y Darío Alberto Ordoñez Ortega.

<sup>1184</sup> Vazquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 372.

<sup>1185</sup> Cartier, William. “El movimiento sindical y la oposición política”, op. cit., pp. 282 y 283.

proviniera de los partidos tradicionales con la subversión, sino también perpetrado por miembros de las fuerzas armadas en connivencia con los paramilitares. En efecto, el ejecutivo alentó a los militares a combatir a la oposición como si se tratara del enemigo y cuando su política trajo como resultado la participación de los militares en el asesinato del partido de oposición Unión Patriótica, renunció a tomar medidas para detener el exterminio y se benefició, junto a los partidos tradicionales, del silenciamiento de las voces de crítica y protesta a que se enfrenta todo gobierno democrático. En este caso entonces el ejecutivo, primero, cedió terreno a los militares para enfrentar con las armas la oposición que el poder civil debía enfrentar con el discurso y, segundo, renunció a ejercer controles sobre las Fuerzas Armadas para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

La UP, como se vio en el primer período, se lanzó como partido político en 1985 a raíz del Acuerdo de paz de La Uribe, firmado entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC en 1984. Pese a que el gobierno reconoció que la UP era un partido legalmente constituido y prometió brindarle a sus dirigentes las mismas garantías que a cualquier otro partido para que desarrollara su actividad, éste empezó a ser intimidado incluso antes de llevar a cabo sus primeras elecciones generales. A mediados de 1985, advierte Dudley, oficiales del Ejército y de la Policía, que desde un principio habían manifestado sus recelos al proceso de paz, empezaron a acosar a sus militantes. En el Tolima detuvieron por varias horas a Álvaro Salazar, entonces jefe de propaganda del partido que se encontraba de gira, y encarcelaron a varios militantes. El 28 de septiembre, un militante de la UP que había protestado contra los abusos de los militares, Hernán Dionisio Calderón, fue asesinado por presuntos paramilitares y en octubre la Policía allanó las oficinas del semanario del Partido Comunista, *Voz*<sup>186</sup>.

De las intimidaciones se pasó rápidamente al exterminio. Apenas cuarenta días después de haberse posesionado el Congreso, el 30 de agosto de 1986, fue asesinado en Barrancabermeja el primero de los representantes a la Cámara elegido por la UP, Leonardo Posada Pedraza. A partir de entonces, los miembros del partido serían asesinados de forma sistemática. Dos días después y en el sepelio de Leonardo Posada, fue asesinado el senador Pedro Nel Jiménez. El

---

<sup>186</sup> Dudley, Steven, *Armas y urnas*, op. cit., p. 129. El acoso a los miembros de la UP por parte del Estado puede verse incluso en algunas declaraciones de altos funcionarios. El presidente Barco por ejemplo, señala Romero Ospina, sostuvo a la revista inglesa *South* que la UP era “el partido de las guerrillas”. El partido, continúa Romero, “rechazó esta declaración, con la cual se justificaban implícitamente las acciones del Ejército y de los grupos paramilitares e iba en contravía de su discurso de posesión cuando había saludado la presencia en el Congreso de una nueva fuerza política como la UP, llamada a fortalecer la competencia democrática”. Ver: Romero Ospina, Roberto, *Unión Patriótica*, op. cit., pp. 160 y 161.

14 de diciembre del mismo año, el representante Octavio Vargas. El 14 de agosto de 1987, el senador Pedro Luis Valencia Giraldo y en 1994, el último senador de la UP, Manuel Cepeda Vargas. También dos candidatos presidenciales, primero Jaime Pardo Leal y luego su reemplazo, Bernardo Jaramillo Ossa, fueron asesinados sin alcanzar siquiera a disputarse las elecciones de 1990. Junto a ellos, decenas de concejales, diputados, alcaldes y centenares de militantes y simpatizantes del partido corrieron con la misma suerte. Otros cientos fueron desaparecidos, desplazados y amenazados<sup>1187</sup>. El periodista Roberto Romero, en una exhaustiva investigación, recoge los nombres de 1.598 víctimas de la UP en los años comprendidos entre 1984 y 1997. En ella reúne los datos de su actividad, el cargo que ocupaban en la organización, así como de los posibles responsables de su muerte o desaparición, siendo éstos en su gran mayoría paramilitares, miembros del Ejército, de la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)<sup>1188</sup>. Varias ONG de derechos humanos, sin embargo, advierte el autor, han denunciado la muerte de hasta cuatro mil miembros del partido<sup>1189</sup>.

Entre los enemigos de la UP, señala Dudley, había miembros de los partidos tradicionales que veían en el rápido crecimiento de esta nueva fuerza un desafío electoral en las zonas rurales;

---

<sup>1187</sup> Dice Romero Ospina: “[d]el total de víctimas registradas en este estudio, 121 corresponden a la modalidad de desapariciones forzadas, lo que indica que el mayor número corresponde a asesinatos, entre ellos los colectivos como las masacres, que equivalen al 27% y los homicidios al 66%”. Ver: *Unión Patriótica*, op. cit., pp. 136 y 138.

<sup>1188</sup> *Ibid.*, pp. 27-108. Estos datos, señala el autor, se recopilaron a partir de las publicaciones que hizo el semanario *Voz* entre junio de 1982 y diciembre de 1997, así como de los registros del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH).

<sup>1189</sup> A esta dificultad de encontrar cifras exactas del número de víctimas de la UP también se refiere la Comisión Interamericana, dice: “En las fuentes disponibles no se encuentran cifras inequívocas sobre el número de personas víctimas de la violencia contra la UP. En 1995 los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias habían señalado que desde 1985 la UP había perdido <a más de 2.000 miembros, con inclusión de un senador, tres diputados de la Cámara baja y varios alcaldes y consejeros municipales, todos los cuales han sido asesinados por motivos políticos>. En 1998 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que <[l]a actividad política colombiana se caracteriza por el alto grado de intolerancia frente a los partidos y movimientos de oposición[; que e]l ejemplo más dramático es el caso de la Unión Patriótica, cuyos militantes han sido víctimas de ejecuciones sistemáticas[; con m]ás de 1.500 miembros [...] asesinados desde la fundación del mismo en 1985, incluyendo autoridades electas y la casi totalidad de sus representantes al Congreso. Otros han tenido que exiliarse y abandonar sus cargos políticos>. La Comisión Interamericana afirmó en 1999 que <[c]asi todos los miembros de este partido que fueron elegidos para ocupar escaños parlamentarios y otros cargos importantes, han sido asesinados>. De un documento elaborado en 2008 para el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República surge que, en el periodo de 1984 a 1993, 540 homicidios corresponden a miembros de la UP. Así, <se muestra la magnitud de la victimización en contra de la Unión Patriótica (UP) con respecto al total de víctimas fatales y no fatales de violencia política entre 1984 y 1994>, pues en promedio, las víctimas de la UP representan el 40% del total; aunque para los años 1986 y 1987 llegaron a representar casi el 60% del total de víctimas”. Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, Sentencia del 26 de mayo de 2010, párrafo 77.

una fracción de las Fuerzas Armadas que se oponía al proceso de paz y que veía a la UP como parte de la estrategia de las FARC y el Partido Comunista de “combinar todas las formas de lucha”; grupos paramilitares y narcotraficantes que encontraban en las FARC una amenaza para su negocio y que identificaban a la UP como una extensión suya e incluso, terratenientes, ganaderos y empresarios<sup>1190</sup>.

Uno de los casos que reveló la forma en que algunos políticos participaron en el exterminio de la UP fue la “Masacre de Segovia”. En efecto, en 2013, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia condenó al ex senador Cesar Pérez García a treinta años de prisión por su actuación, en calidad de determinador, en la masacre de Segovia (Antioquia) en la que 45 personas fueron asesinadas y 8 más sufrieron lesiones personales<sup>1191</sup>. Los hechos tuvieron lugar en 1988 cuando la UP se erigió como primera fuerza política en el municipio de Segovia. En este año, se llevó a cabo la primera elección popular de alcaldes en el país y la UP, que además de la alcaldía consiguió siete de las trece curules del Concejo, rompió la hegemonía del partido Liberal que el ex senador Pérez había dirigido durante años. Grupos de ultraderecha, que se autodenominaron “Muerte a Revolucionarios del Nordeste”, intimidaron a la población con panfletos que explícitamente mencionaban al Senador y en los que advertían, como se afirma en la sentencia, “que no habría paz política mientras los <idearios democráticos> estuviesen en peligro por la incursión de nuevas fuerzas políticas que en su criterio tenían afinidad con grupos ilegales de izquierda”<sup>1192</sup>. Este panfleto permite entender, continúa la sentencia, el contexto social, histórico y político en que se produce la masacre de Segovia, así como el móvil de quienes participaron en ella: se trata de personas de ultraderecha, apoyados por agentes estatales, que no querían ceder espacios a un partido que tuviera afinidades políticas con un grupo al margen de la ley<sup>1193</sup>. En efecto, el 11 de noviembre y “como retaliación contra la comunidad segoviana por haber apoyado en las elecciones del año 1988 el proyecto político de la Unión Patriótica”, un grupo de paramilitares al mando de alias “Vladimir”, bajo órdenes del líder paramilitar Henry Pérez y en colaboración con oficiales del Ejército, irrumpió en el pueblo asesinando a 45 personas y dejando a 8 más heridas.

---

<sup>1190</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 152. Ver también: Entrevista a Medófilo Medina por Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, op. cit., p. 336.

<sup>1191</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de mayo de 2013, proceso No. 33118.

<sup>1192</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de mayo de 2013, proceso No. 33118, p. 43.

<sup>1193</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de mayo de 2013, proceso No. 33118, pp. 46 y 47.

El proceso que culminó con la sentencia de la Sala Penal de la Corte resulta de gran importancia en la medida en que permite confirmar cuatro hechos que son de sobra conocidos: primero, la participación de políticos de los partidos tradicionales, que entonces gobernaban, en el exterminio de la UP –el político Liberal Cesar Pérez fue quien “persuadió a la máxima jerarquía del grupo armado dirigido por Henry de Jesús Pérez a ejecutar la acción del 11 de noviembre de 1988”-; segundo, la alianza de una fracción del Ejército y de la Policía Nacional con los paramilitares para exterminar a miembros y simpatizantes de la UP –“no se puede perder de vista que algunos oficiales del Ejército Nacional facilitaron la ejecución de los nefastos hechos de la noche del 11 de noviembre de 1988”- y tercero, que esta masacre no fue un hecho aislado, por el contrario, hizo parte de un ataque general y sistemático en contra del partido. Dice la Corte: “[t]ambién es evidente con fundamento en la prueba analizada, que este grupo armado ilegal tuvo una existencia prolongada en el tiempo e hizo parte de una conspiración mayor que propició acciones de exterminio contra ciudadanos y miembros de la Unión Patriótica que no compartían sus prácticas y políticas excluyentes”<sup>1194</sup>. Tres años atrás, la Corte Interamericana también había advertido que la violencia contra la UP “ha sido caracterizada como sistemática, tanto por organismos nacionales como internacionales, dada la intención de atacar y eliminar a sus representantes, miembros e incluso simpatizantes”<sup>1195</sup>. Por último, no se trató de un hecho que desconocieran las autoridades, por el contrario, afirmó la Corte en la providencia que acusa al ex senador, “[d]e las formas de persecución contra la Unión Patriótica tenía conocimiento el Estado colombiano a través de sus autoridades, bien por virtud de las denuncias que en casos concretos presentaban las víctimas o los dirigentes nacionales o locales o porque llegaban a ser de conocimiento público”<sup>1196</sup>.

Esta masacre confirma la relación que tanto Dudley como Romero advierten entre las zonas de las matanzas y las regiones donde el partido había sacado las votaciones más altas<sup>1197</sup>. Dice

---

<sup>1194</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de mayo de 2013, proceso No. 33118, p. 85.

<sup>1195</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, op. cit., párrafo 81. Y continúa la Corte en el mismo párrafo: “La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se refirió a las ejecuciones de militantes de la UP como <sistemáticas>; el Defensor del Pueblo calificó a la violencia contra los dirigentes y militantes de ese partido como <exterminio sistematizado>; la Corte Constitucional de Colombia como <eliminación progresiva>; la Comisión Interamericana como <asesinato masivo y sistemático>; la Procuraduría General de la Nación se refiere a <exterminio sistemático>, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación como <exterminio>”.

<sup>1196</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 14 de marzo de 2011 en la que la Corporación califica el mérito del sumario en la investigación seguida contra el ex Representante a la Cámara, César Pérez García, Acta No. 87.

<sup>1197</sup> Dudley, Steven, *Armas y urnas*, op. cit., p. 197.

Romero “mientras subía la votación de la UP, crecía el número de homicidios y desapariciones. Y mientras bajaba la cifra de los sufragios asimismo descendían los crímenes, en una macabra ofensiva hasta hacer descender la participación electoral del movimiento a sangre y fuego”<sup>1198</sup>. En las elecciones de 1991 por ejemplo, la UP sólo consiguió 193 votos para las listas de Senado y Cámara. El objeto de estas masacres consistía entonces en “impedir, mediante acciones preventivas, el desarrollo de la extrema izquierda en sus diversas formas de lucha. Los golpes a la UP no solo sirven para eliminar algunos cuadros políticos y, adicionalmente, algunos miembros de las FARC salidos de la clandestinidad para reforzar el andamiaje de la UP: buscan cerrar la vía legal e impedir a la UP mantenerse y atraer, como en 1980, simpatizantes entre la izquierda moderada”<sup>1199</sup>.

Entre los narcotraficantes, especial repercusión tuvo la campaña de exterminio que inició Rodríguez Gacha contra los miembros de la UP como parte de una retaliación contra las FARC por dineros provenientes de la droga<sup>1200</sup>. Para acabar con el partido, que éstos asimilaban con las FARC, Rodríguez Gacha formó una alianza con las fuerzas del Estado. En efecto, advierte Dudley, “Rodríguez Gacha se reunía regularmente con miembros de las Brigadas XIII y XIV, los oficiales de la Escuela de Caballería pasaban el tiempo en su hacienda de las montañas en las afueras de Bogotá y muchos policías hacían parte de su nómina. <Mientras que el Estado les da una o dos condecoraciones, nosotros les damos plata>, declaró alguna vez Rodríguez Gacha a la revista semana refiriéndose a los militares. La relación era de beneficio mutuo: el Ejército suministraba la información; él suministraba comunistas muertos”<sup>1201</sup>. Tras el asesinato de Rodríguez Gacha, los miembros de la UP pensaron que su amenaza había terminado<sup>1202</sup>. No obstante, los hermanos Castaño continuaron asesinando a los líderes de la UP, también en colaboración y alianza con miembros de Ejército y de la Policía<sup>1203</sup>.

---

<sup>1198</sup> Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, op. cit., pp. 138 y 139.

<sup>1199</sup> Pecaut, Daniel. *Crónica de los décadas de política colombiana*, op. cit., p. 416.

<sup>1200</sup> Gacha le había pedido a Salazar que mediara con las FARC para que lo “dejaran trabajar”. Días antes las FARC habían robado de sus tierras un cargamento. Los amenazó con armar un ejército para combatirlos si no se decidían a llegar a un acuerdo (Lo explica Dudley en la pp. 156 y 157).

<sup>1201</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 160.

<sup>1202</sup> Como bien advierte Pecaut: “Desde hace algún tiempo, los atentados y amenazas no se dirigen solamente a los militantes de extrema izquierda. Afectan también a personalidades y sectores que denuncian los hechos anteriores o que, simplemente, piden el respeto a los derechos humanos y las libertades políticas”. Como ejemplo, el autor cita el asesinato de Hector Hector Abad Gómez el 26 de agosto de 1987, candidato liberal a la Alcaldía de Medellín que había protestado por los alcaldes de la “guerra sucia”. Ver: Pecaut, Daniel. *Crónica de los décadas de política colombiana*, op. cit., p. 411

<sup>1203</sup> Señala Dudley, “[u]no de los sobrenombres que Escobar le dio a Fidel fue 2.000, por el número de miembros de la UP que decía haber matado. En su biografía autorizada, el propio Carlos admitió haber

La alianza entre militares y paramilitares ha quedado probada en numerosos procesos<sup>1204</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del asesinato de Manuel Cepeda, advirtió: “el conjunto de la prueba ofrecida, y del contexto en que ocurrieron los hechos, se puede constatar que en la planeación y ejecución del homicidio participaron otros miembros del Ejército y miembros de uno o varios grupos paramilitares, lo que surge incluso de las propias constataciones de las investigaciones internas”<sup>1205</sup>. También en el caso del ex senador Cesar Pérez, la Sala Penal de la Corte Suprema se refirió a la participación de los militares en la creación del paramilitarismo, que vale la pena transcribir, dice la Corte: “[I]amentablemente las autodefensas civiles que iniciaron su formación al final del gobierno del ex Presidente Julio César Turbay Ayala, apoyadas por la cúpula militar, continuaron librando la guerra que el presidente Betancur impidió afrontar a las fuerzas armadas, al acuartelarlas para honrar la tregua firmada en 1983 con las FARC, el EPL y el M-19 y por esa razón continuaron la guerra por interpuesta persona en tres grandes regiones dominadas por las FARC, al entrenar, apoyar y ayudar a armar a las autodefensas de Puerto Boyacá, el nororiente antioqueño y la región del Ariari en el Meta. Mientras el gobierno impulsaba las negociaciones y diálogos con la insurgencia, en un sitio del país se proclamó el desacuerdo con la política de paz con la presentación de una alternativa denominada <lucha contrainsurgente>, cuyo centro de operaciones estaba ubicado en el municipio de Puerto Boyacá y las zonas aledañas, en las cuales se hallaba para esos años de 1982 y 1989, la Brigada número XIV del Ejército ubicada inicialmente en Cimitarra y luego en Puerto Berrío, la asignación a dicha brigada del Batallón Bárbula, con sede en Puerto Boyacá y el Batallón Bomboná en Segovia”<sup>1206</sup>.

---

matado a <treinta o cuarenta guerrilleros fuera de combate, escondidos en la Unión Patriótica>. Gracias a su eficaz desempeño en la tarea de diezmar al partido político de la guerrilla, los hermanos Castaño rápidamente se posicionaron como los nuevos líderes de las autodefensas”, ver: *Armas y urnas*, op. cit., pp. 222.

<sup>1204</sup> Son representativas de una fracción del Ejército las declaraciones del que fue Ministro de Defensa durante el gobierno de Betancur: “Ya retirado, el general Fernando Landazábal le decía a quien quisiera escucharlo que el partido era una patraña de las FARC. <Si el próximo gobierno no toma las medidas necesarias para implantar el principio de autoridad y sigue cediendo el poder político a la subversión, el país va a llegar al conflicto civil generalizado>, le dijo el antiguo ministro de Defensa a una importante emisora de radio”. Y continúa el autor, “Landazábal amenazó con crear un partido derechista bajo su liderazgo y la mera presencia de sus cohortes paramilitares en el campo alertaban acerca de la calamidad que estaba por ocurrir. Finalmente, no se formó el partido, pero las arengas de Landazábal surtieron efecto y las suspicacias aumentaron [...]”. Ver: Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., . 131.

<sup>1205</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, op. cit., párrafo 114.

<sup>1206</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 14 de marzo de 2011 en la que la Corporación califica el mérito del sumario en la investigación seguida contra el ex Representante a la Cámara, César Pérez García, Acta No. 87. Sobre la XIV Brigada, creada en 1983 por el general Landazábal, advierte Dudley: “[e]n los años siguientes la brigada se convirtió en el epicentro de la

A la responsabilidad del Estado por la participación de agentes suyos en el exterminio de la UP, debe añadirse su responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes. Así lo afirmó la Corte en el caso del asesinato de Manuel Cepeda pero este patrón se repite en el asesinato de la mayoría de sus miembros. Dijo la Corte Interamericana, “la ejecución del Senador Cepeda Vargas fue propiciada, o al menos permitida, por el conjunto de abstenciones de varias instituciones y autoridades públicas de adoptar las medidas necesarias para proteger su vida, entre las cuales destaca la falta de investigación adecuada de las amenazas en el marco de un alegado plan de exterminio de dirigentes de la UP”<sup>1207</sup>. La impunidad que ha rondado el caso de la UP es vergonzosa. En efecto, Romero la sitúa en un 91%, dice el periodista: “si tenemos en cuenta que desde 2007, cuando entró a operar en la Fiscalía General de la Nación el mecanismo de urgencia para atender el caso de la UP, a abril de 2011 sólo se habían dictado 137 sentencias, es decir veintisiete por año; de modo que resolver los 1.598 homicidios y desapariciones que registra este libro demandaría sesenta años. Cuatro generaciones de jueces y por lo menos quince fiscales generales”<sup>1208</sup>.

El exterminio sistemático contra dirigentes y militantes finalmente logró que la UP perdiera su nicho electoral. En 2002, el Consejo Nacional Electoral suprimió la personería jurídica al partido advirtiéndole que no había conseguido votos suficientes en las elecciones legislativas para conservarla. No obstante, en 2013 el Consejo de Estado le devolvió la personería jurídica reconociendo que la UP había sido víctima de un genocidio político. Sobre este punto señala Dudley, “[a] contrario de lo que creían los líderes del Ejército y de los paramilitares, destruir el partido político de la guerrilla había resultado una estrategia nefasta a largo plazo. Ninguno de los dos bandos iba a retroceder ni un centímetro de ahora en adelante y la guerra se ganaría en el campo de batalla y no en las elecciones”<sup>1209</sup>. Además, continúa el autor, la historia de la UP no terminó con el exterminio de sus miembros e incluso pudo ser más útil a las FARC tras su muerte pues todavía hoy juega un papel en el conflicto “las FARC utilizan su exterminio para

---

actividad paramilitar, dando información y encubriendo a los grupos paramilitares que se habían formado en la región. Aun cuando estos grupos operaban bajo diferentes nombres, tenían una única línea de mando, ya que desde la XIV Brigada las tropas de Landazábal podían avanzar hacia los conflictivos departamentos de Antioquia y Santander donde las guerrillas y el Partido Comunista habían florecido. El general también estableció dos batallones acompañantes: uno cerca del pueblo minero de Segovia, a unos cien kilómetros al norte, y el otro en la zona ganadera de Puerto Boyacá, a unos cien kilómetros al sur, y todos trabajaban en estrecha unión con los paramilitares. Ver: Dudley, Steven, *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*, p. 81

<sup>1207</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, op. cit., párrafo 102.

<sup>1208</sup> Romero Ospina, Roberto. *Unión Patriótica*, op. cit., pp. 140.

<sup>1209</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 247.



justificar su guerra de nunca acabar contra el gobierno, los paramilitares la señalan como un ejemplo del engaño de la guerrilla y quienes están en el medio –la mayoría de los colombianos– la ven como una razón más por la cual la paz es todavía una realidad ajena”<sup>1210</sup>.

## **1.2. El hiperpresidencialismo construido sobre facultades legislativas moderadas y amplios poderes partidistas: segundo período (1990-2002)**

El hiperpresidencialismo que se configura en este segundo período se construye sobre facultades legislativas moderadas y amplios, pero no excesivos, poderes partidistas. La herramienta transaccional que utiliza el ejecutivo para sostener una mayoría en el Congreso, garantiza su gobernabilidad y le sirve, no sólo para aprobar su agenda sino también para evadir el juicio político que amenaza con “tumbarlo” de la presidencia.

### **1.2.1. Negociaciones individuales con congresistas para evadir el juicio político del presidente: el “Proceso 8000”**

Un claro ejemplo de cómo el ejecutivo concentra poderes que le permiten evitar ser removido de su cargo, es el caso del ex presidente Ernesto Samper. En efecto, la mayoría que el presidente consiguió en el Congreso le permitió obtener de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes una resolución de preclusión con la que quedaba archivada la investigación que se adelantaba en su contra por el presunto ingreso de dineros del narcotráfico a la financiación de su campaña presidencial. Esta resolución fue expedida gracias a las negociaciones individuales que hizo el presidente con miembros de la Comisión, quienes, accedieron a exonerarlo pese a que existían numerosos indicios para abrir un juicio en el Senado. Este caso pone en evidencia los alcances que tienen los poderes partidistas y revela además, como advierte Dugas, que si la influencia de los carteles de la droga hasta entonces parecía estar limitada a las bases y los niveles intermedios del sistema político (policías, jueces, alcaldes, concejales y algunos congresistas), ahora se había abierto su camino hacia lo más alto del sistema político colombiano<sup>1211</sup>.

Este caso, que se conoce como el “proceso 8.000”, empezó apenas una semana después de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1994, cuando el presidente Cesar Gaviria da a conocer a los medios de comunicación unas grabaciones que contienen conversaciones

---

<sup>1210</sup> Dudley, Steven. *Armas y urnas*, op. cit., p. 24.

<sup>1211</sup> Dugas, John. “Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia (Review Essay)”, *Latin American Research Review*, Vol. 36, 2, 2001, p. 158.

telefónicas entre los hermanos Rodríguez Orejuela y el periodista Alberto Giraldo<sup>1212</sup>. Los llamados *narcocasetes*, que habían sido recibidos por la campaña de su rival, Andrés Pastrana y remitidos por éste al presidente Cesar Gaviria, delataban la financiación de la campaña presidencial de Samper por parte del Cartel de Cali<sup>1213</sup>. El 10 de agosto de 1995, la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes abrió investigación preliminar con las pruebas que le fueron remitidas por la Fiscalía. No obstante, el 15 de diciembre del mismo año profirió auto inhibitorio y ordenó archivar el expediente advirtiendo que no existían elementos probatorios suficientes para afirmar la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña o que el presidente hubiera tenido conocimiento de tales hechos.

Un intento fallido pero ilustrativo del *modus operandi* del presidente, fue el de utilizar su poder para conseguir, en el curso del proceso de investigación preliminar en su contra, que se aprobara la Ley 270 del 7 de marzo de 1996 (Estatuto de Administración de Justicia). En esta reforma se incluyó el artículo 182 para otorgarle el carácter de cosa juzgada a los autos inhibitorios proferidos en investigaciones preliminares contra funcionarios con fuero constitucional de juzgamiento por el Congreso, disposición de la que, como advierte la Comisión Ciudadana de Seguimiento, se beneficiaría el presidente al recibir este tratamiento el auto inhibitorio proferido a favor suyo en diciembre de 1995<sup>1214</sup>. La Corte Constitucional, sin embargo,

---

<sup>1212</sup> Un interesante recorrido de las investigaciones del escándalo que publicaron en el país tanto periodistas, como protagonistas del escándalo u observadores académicos puede consultarse en: John Dugas. "Drugs, Lies, and Audiotape", op. cit., pp. 157-174. Entre las investigaciones periodísticas, el autor destaca las publicaciones de Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgar Téllez; Luis Cañón y Enrique Santos Calderón. Entre las de sus protagonistas, sobresalen la de Santiago Medina (tesorero de la campaña), Fernando Londoño (abogado defensor de Fernando Botero, director de la campaña) y Ernesto Samper. Entre la de sus acusadores, el autor resalta las de Pablo Victoria e Ingrid Betancourt (ambos congresistas), mientras que de las de sus defensores sobresalen las de Luis Guillermo Nieto Roa (abogado defensor del Presidente) y Juan Manuel López Caballero. Finalmente, dentro de las investigaciones académicas el autor destaca la compilación de Francisco Leal Buitrago con contribuciones de importantes académicos.

<sup>1213</sup> Un estudio exhaustivo de cada una de las etapas del proceso, así como de sus irregularidades, la valoración de las pruebas etc. puede consultarse en: Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Poder, Justicia e Indignidad: El Juicio al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano*, Editorial Buena Semilla, Bogotá, 1996, pp. 21-30. Esta Comisión fue creada por la ciudadanía con el objeto de llevar a cabo una veeduría del proceso que absolvió al presidente Samper y fue motivada por "[l]a ausencia de credibilidad del Congreso como juez natural del Presidente de la República, el derrumbe casi absoluto de la institución de la Procuraduría General de la Nación y la secreta y parcial actuación de la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes que culminó con el auto inhibitorio en diciembre de 1995 que archivó la investigación contra el Presidente". Esta Comisión se propuso hacer un seguimiento del proceso, denunciar sus irregularidades y evaluar el pronunciamiento de la Cámara de Representantes. En palabras de John Dugas "este volumen constituye sin duda la investigación más seria de los hechos sobre el escándalo de financiación por parte del narcotráfico publicado hasta la fecha". Ver: "Drugs, Lies, and Audiotape", op. cit., p. 169.

<sup>1214</sup> Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Poder, Justicia e Indignidad*, op. cit., pp. 21 y 22.

en la revisión de esta Ley, declaró inconstitucional el artículo por considerar que en estos casos “no ha existido una decisión material o de fondo respecto del asunto que se juzga y, por tanto, tal auto mal puede hacer tránsito a cosa juzgada”. Además, señaló que se trataba de una medida que rompía de plano el derecho a la igualdad pues, “si bien debe reconocerse que los funcionarios que gozan de fuero constitucional especial deben ser procesados bajo unas competencias y procedimientos especiales determinados en la Carta, carece de justificación, razonabilidad y proporcionalidad el que sólo en dichos casos el auto inhibitorio adquiera unos alcances jurídicos que ordinariamente no están previstos por la ley respecto de los procesos que se adelanten contra los particulares”<sup>1215</sup>.

De esta forma, se podía reabrir la investigación ante la aparición de nuevos y graves hechos. Y así sucedió. Tras las declaraciones del Ministro de Defensa, Fernando Botero, y la ampliación de la indagatoria de Santiago Medina –el primero director y el segundo tesorero de la campaña– en las que ambos sostuvieron que el presidente había tenido conocimiento de la entrada de este dinero, el Fiscal presentó una denuncia formal a la Comisión de investigación de la Cámara de Representantes quién decidió revocar el auto inhibitorio. Numerosas pruebas fueron allegadas al proceso, entre las que vale la pena resaltar la ampliación de indagatoria de los funcionarios recién señalados, las declaraciones de varios tesoreros regionales que informaron sobre dineros en efectivo recibidos en la campaña, informes periciales que reconstruyeron los ingresos y egresos de la campaña, pruebas de adulteración de los libros contables y la declaración del mismo Samper, entre otras.

En el proceso, sin embargo, se cometieron numerosas irregularidades sobre las que alertó a la opinión pública en su momento, la Comisión Ciudadana de Seguimiento y presentó las respectivas denuncias a los tribunales competentes. Sólo para mencionar algunos, la Comisión advirtió sobre las siguientes: que la secretaría de la Comisión de Investigación y Acusación no cumplió con su deber de publicidad y por tanto, el expediente no se hizo público en su totalidad; el expediente entregado a los representantes estaba incompleto y faltaban algunas pruebas enviadas por la Fiscalía y el Consejo Nacional Electoral; varios de los representantes del partido Liberal estaban impedidos para participar en el proceso por haber recibido parte de los dineros del Cartel de Cali que entraron a la campaña del presidente; la investigación se cerró antes de que se cumpliera el término establecido en la ley, sin que se tuviera un informe pericial sobre los

---

<sup>1215</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996 (5 de febrero), Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

ingresos y egresos de la campaña y, sin el pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral sobre la transparencia de la campaña y sus cuentas; la indagatoria del presidente fue previamente elaborada llevando éste por escrito las respuestas a las preguntas que supuestamente no debía conocer; no se dio curso a las nulidades alegadas por los representantes basadas en estas irregularidades; el presidente fue absuelto por conductas de indignidad a pesar de que estas no fueron ni investigadas ni debatidas; las deliberaciones de la Comisión de Acusación no fueron públicas y al representante investigador disiente no se le permitió salvar el voto.

Tal vez la denuncia más seria formulada por la Comisión de Seguimiento fue la de que el presidente había favorecido a algunos de los miembros de la Comisión de Investigación con “Fondos de Cofinanciación” (a través de éstos el Gobierno nacional, utilizando la Ley General de Presupuesto, traslada recursos específicos para obras en determinadas regiones). Dice la Comisión de Seguimiento “[d]e tal investigación resultó que existía entre los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación y los demás Representantes, una grave desproporción respecto a la asignación de los recursos en aquellas regiones donde los miembros de la Comisión de Investigación obtuvieron una mayor votación. También encontró que existía una grave desproporción entre los recursos del presupuesto de 1995 y los anteriores presupuestos asignados a algunos miembros de la Comisión de Investigación y Acusación tales como, los representantes Heyne Mogollón, Roberto Moya, José Dávila y Carlos Aredondo entre otros. Se pudo establecer que, en total, se incrementaron los recursos a algunos miembros de la Comisión de Investigación y Acusación en un 55.69%”<sup>1216</sup>.

El 12 de junio de 1996 la plenaria de la Cámara de Representantes votó el proyecto de preclusión presentado por la Comisión de Acusación, 111 a favor y 43 en contra, y ordenó el archivo del expediente por una mayoría de 111 votos contra 43, resolución que eximía al presidente de ser juzgado por el Senado o investigado por la Corte Suprema de Justicia. La resolución concluyó que no se demostró que ingresaran dineros del narcotráfico a la campaña, que ésta rebasara los topes electorales, que el presidente participara en la alteración de los documentos de contabilidad o que llevara a cabo conductas tendientes a encubrir los supuestos hechos delictivos. Como bien advierte la Comisión Ciudadana de Seguimiento, “[l]a Cámara de Representantes desconoció así la existencia de innumerables indicios graves, concordantes y convergentes que hacen inferir el conocimiento que tuvo el Presidente sobre la ocurrencia de las

---

<sup>1216</sup> Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Poder, Justicia e Indignidad*, op. cit., p. 33.

infracciones penales referidas y por lo tanto su participación y autoría”<sup>1217</sup>. En su informe, la Comisión de Seguimiento estudia de forma exhaustiva 25 de estos indicios<sup>1218</sup>, en los que no nos detendremos pero que sirven de sobra para sostener que es veraz la conclusión a la que llega la Comisión, dice ésta: “[e]s claro por tanto que en el proceso que se siguió al Presidente de la República en la Cámara de Representantes, no solamente se demostró que los hechos denunciados ocurrieron, sino que existen suficientes pruebas, no desvirtuadas, que comprometen la responsabilidad del imputado, por lo cual la única decisión posible era la de proferir Resolución de Acusación”<sup>1219</sup>.

Ahora bien, explicar la supervivencia del presidente Samper exclusivamente en su negociación con congresistas individuales puede llegar a ser en exceso simplista. Hinojosa y Pérez-Liñán amplían este espectro y advierten sobre una serie de condiciones de las que depende que un presidente sobreviva o no a un proceso de juicio político: la retórica del presidente, las respuestas de la opinión pública y las coaliciones en el congreso<sup>1220</sup>. Respecto al primer punto, advierten los autores, el presidente Samper y sus colaboradores utilizaron dos estrategias retóricas, la primera, la defensa de “¿y entonces?”, que se centró en la idea de que si bien las acusaciones podían ser ciertas no constituían un delito que pudiera ser objeto de juicio político (afirmación que se basaba en la aceptación tácita de que los dineros del narcotráfico han influenciado la política y que éste es un hecho conocido y tolerado por todos)<sup>1221</sup>. La segunda, la

---

<sup>1217</sup> Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Poder, Justicia e Indignidad*, op. cit., p. 81.

<sup>1218</sup> Estos indicios pueden consultarse en el informe de la Comisión Ciudadana de Seguimiento, *Ibíd.*, pp. 82- 91.

<sup>1219</sup> *Ibíd.*, p. 106.

<sup>1220</sup> También se han enfrentado a un proceso de juicio político durante esta década los presidentes de Brasil (1992), Venezuela (1993), Estados Unidos y Paraguay (1999).

<sup>1221</sup> Sobre este punto, advierte José María Saucá: “[t]odas estas dimensiones de transgresión de la ley que resultan especialmente llamativas en el contexto léxico de la cultura de la legalidad, presentan la nota común de ser comportamientos delictivos dotados de la nota de estabilidad y de aceptabilidad. De esta manera, y sin menoscabo del carácter individual de la comisión de los atentados contra la legalidad, éstos adquieren una nota sistémica que alude a las condiciones de su reproducción. Este componente de configuración cultural de la aceptación de la transgresión aparece como central en la comprensión de fenómenos que van del cosí fan tutti justificativo, sea por caso, del fraude fiscal, la transgresión de las normas viales o del recurso al enchufe, hasta la generalización de la llamada cultura del pelotazo, la justificación de la corrupción como la grasa que agiliza el desenvolvimiento de la maquinaria social, la reproducción de estructuras patriarcales sensibles a la violencia doméstica o, de últimas, la reproducción de formas de vida aparejadas al delito como en los casos de las estructuras mafiosas. El sustrato común a todas estas manifestaciones de la delincuencia alude a la existencia de parámetros culturales sensibles a la admisibilidad, siquiera como mal menor, de estos comportamientos”. Ver: Saucá Cano, José María. “Cultura de la Legalidad. Bosquejo de Exploraciones Conceptuales y metodológicas”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 22, 2010, pp. 18 y 19.

defensa de “se trata de una persecución política orquestada por mis enemigos”. La combinación de estas estrategias, afirman los autores, escudó al presidente Samper de dos formas: primero, aumentando las dudas sobre las motivaciones políticas de quienes estaban detrás de las denuncias y reforzando la idea de que este tipo de conductas no podía entenderse como un gran crimen, se redujo en el electorado el impacto político de la acusación y, segundo, teniendo en cuenta que la indignación del público estaba concentrada en la clase media alta, la mayoría de los miembros del partido del presidente tenía fuertes incentivos para mantenerse cohesionados en la defensa del presidente<sup>1222</sup>.

En cuanto a las respuestas de la opinión pública, advierten los autores recurriendo a las encuestas de Napoleón Franco de abril del 1996, un 54% pensaba que el presidente era culpable pero sólo un 42% afirmó que merecía ser removido del cargo. Respecto a la medida en que las acusaciones consiguieron erosionar la favorabilidad del presidente durante su mandato, los resultados de la encuesta muestran que el presidente sufrió una gran pérdida de popularidad cuando Santiago Medina y Fernando Botero confesaron la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial. No obstante, los índices de favorabilidad se estabilizaron en un 40% hasta el final de su mandato, porcentaje que, advierten los autores, es alto para un presidente latinoamericano. Finalmente, respecto al apoyo del presidente en el Congreso, además de que el partido del presidente tenía la mayoría, los conservadores que le hacían oposición tuvieron incentivos para apoyar al presidente a través de los *Fondos de Cofinanciación* que éste repartió entre ellos.

Así, para los autores “el resultado de la acusación en contra del presidente está determinado por la interacción entre la opinión pública y la reacción del congreso, la última siendo influencia, pero no completamente determinada, por la primera”<sup>1223</sup>. En efecto, señalan, un presidente tiene más probabilidades de permanecer en su puesto cuando los escándalos no resultan en un fuerte declive de su favorabilidad y a la vez, pueden crear o mantener una mayoría que los proteja en el congreso. Por el contrario, un fuerte declive de su favorabilidad combinado con lealtades débiles aumenta la probabilidad de que sea destituido, mientras que el supuesto contrario tiende a dar lugar a situaciones de impunidad<sup>1224</sup>.

---

<sup>1222</sup> Hinojosa, Víctor J. y Aníbal S. Pérez-Liñán. “Presidential Survival and the Impeachment Process: The United States and Colombia”. *Political Science Quarterly*, Vol. 121, No. 4, 2006, p. 659-662.

<sup>1223</sup> *Ibíd.*, p. 667.

<sup>1224</sup> *Ibíd.*, p. 673. A conclusiones similares había llegado Pérez-Liñán en su artículo “¿Juicio político o golpe legislativo?”, *op. cit.*, p. 73.

Más adelante, sin embargo, Pérez-Liñán afina tu tesis y advierte que la fuerza que consigue el presidente en el congreso protege al ejecutivo de los desafíos que genera la movilización popular, esto quiere decir que, “el impacto de la protesta social se reduce a medida que crece el peso del partido de gobierno en el Congreso. Una vez que el partido del presidente controla el 77% de las bancas, el coeficiente condicional para el efecto de la protesta deja de ser estadísticamente significativo [...] Así, es posible que una estructura partidaria fuerte sea capaz de «filtrar» los efectos sociales de la crisis”<sup>1225</sup>. En el caso de Samper, el poder que concentró el presidente para negociar con congresistas individuales le permitió evadir su responsabilidad tanto jurídica como política, a pesar de que había pruebas suficientes para juzgarlo<sup>1226</sup>. En un sistema presidencial moderado el presidente no hubiera reunido suficientes herramientas para controlar al Congreso y evadir un juicio político de tal magnitud. Pero, aun cuando el presidente consigue salir airoso del juicio, no lo hace sin poner en peligro la estabilidad de la democracia.

Ahora bien, una vez precluida la investigación, varios ciudadanos denunciaron ante la Corte Suprema de Justicia a los 111 representantes que votaron afirmativamente la preclusión por la supuesta comisión de prevaricato, entre otros delitos. Con esta denuncia, pretendían también que la decisión adoptada por la Cámara de Representantes fuera declarada nula. En 1998, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ordenó la instrucción y vinculó al proceso mediante indagatoria a los representantes que votaron afirmativamente la resolución de preclusión. El caso llega a conocimiento de la Corte Constitucional a través de una revisión de la acción de tutela instaurada por una de las representantes investigada en contra de la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y a la

---

<sup>1225</sup> Y continúa el autor: “[e]n una situación de debilidad institucional pero sin movilización pública, la probabilidad de derrumbe es del 1% (básicamente el mismo riesgo que el esperado en un contexto similar en que el presidente cuenta con apoyo en el Congreso). Si, por el contrario, el partido de gobierno es institucionalmente débil y existe una amplia coalición social movilizadada contra el presidente, el riesgo de inestabilidad presidencial asciende (aun en ausencia de inflación) casi al 20%. Pero si el partido del presidente tiene un fuerte control del Poder Legislativo, el riesgo estimado desciende al 12%. Así, es posible que una estructura partidaria fuerte sea capaz de «filtrar» los efectos sociales de la crisis. La diferencia entre estos dos últimos casos es notable, aunque los intervalos de confianza sugieren que esta diferencia es incierta y debe ser interpretada con gran cuidado”. Ver: Pérez-Liñán, Anibal. “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. *América Latina Hoy*, Vol. 49, 2008, pp. 122.

<sup>1226</sup> Este sería uno de los casos advertidos por Hochstetler. En efecto, “[l]a ausencia de corrupción reportada no parece proteger a los presidentes, ocho de veintiséis de los presidentes desafiados (31%), y sólo tres presidentes presumiblemente no-corrumpidos cayeron en realidad. Contrariamente, mientras que la acción contra presidentes corruptos es a menudo rápida, la mayor parte de los casos muestra que muchos presidentes sobreviven a serias acusaciones de corrupción personal, con seis de catorce (43%) no desafiados durante sus mandatos y sólo seis removidos tempranamente de sus cargos”. Ver: Hochstetler, Kathryn. “Repensando el presidencialismo”, op. cit., pp. 60 y 61.

inviolabilidad de sus votos y opiniones emitidos en ejercicio de su cargo. Más allá del conflicto que surge entre la Corte Suprema y la Corte Constitucional, por considerar la primera que la tutela no es procedente por cuanto ésta no opera contra actuaciones ni decisiones judiciales y que su admisión supondría un “inadmisible intromisión de competencias”, el punto que aquí interesa resaltar son los argumentos de una y otra Corte para evaluar los excesos del Congreso. Para la Corte Suprema, cuando el Congreso investiga a quienes gozan de un fuero constitucional, ejerce una función judicial que perfectamente puede diferenciarse de su función legislativa y del control político de los altos dignatarios, y en el ejercicio de tal función está sometido al imperio de ley y es responsable, como todos los servidores públicos que ejercen esta función, por sus actos como juez. La prerrogativa entonces de la “inviolabilidad parlamentaria”, afirma la Corte Suprema apoyándose en la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional, fue prevista para preservar la independencia y autonomía respecto de la función legislativa y de control político, pero ésta no extiende a su actuación como juez. En efecto, predicar tal inviolabilidad del ejercicio de la función judicial supone permitir de antemano la arbitrariedad de los jueces y con ella, la quiebra del Estado de Derecho. Asimismo, la Corte Suprema considera que es competente para investigar estos hechos en la medida en que a ella compete estudiar a los congresistas por su responsabilidad por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

La Corte Constitucional por su parte, consideró que era competente para proferir sentencia de revisión de la acción de tutela presentada por la ex representante<sup>1227</sup>. Defendiendo la posición contraria a la sostenida por la Corte Suprema, la Corte Constitucional advierte que “si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica”. Contrariando su precedente y haciendo una “rectificación” de los que habían sido sus criterios, la Corte afirma, de un lado, que el artículo 185 de la Carta no establece distinciones entre votos y opiniones emitidos por los congresistas en ejercicio de su cargo y, de otro, que la finalidad de esta norma es proteger la libertad e independencia del Congreso, y en esta medida, cobija todas las funciones constitucionales que ejercen los congresistas. Además, señala, “a pesar de la naturaleza judicial de estos procesos, es indudable que la Carta reserva una cierta discrecionalidad política a los congresistas cuando investigan y juzgan a los altos dignatarios,

---

<sup>1227</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 047/99, Magistrados ponentes: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.



incluso si se trata de delitos comunes”. En efecto, según la Corte, este “inevitable componente de libertad política” puede predicarse de la disposición constitucional que establece que los congresistas deben actuar consultando la justicia y el bien común pues, en una sociedad pluralista, no todas las visiones del bien común son idénticas. No obstante, se equivoca la Corte en su interpretación. Para el ejercicio de la función judicial la Constitución no puede reservar ningún tipo de discrecionalidad a ningún funcionario. Si bien puede hacerlo cuando se trata de funciones legislativas o de control político, la función judicial exige al juez sujetarse al principio de legalidad pues, “sin principio de legalidad los gobernantes se encuentran con un margen de discrecionalidad absoluta para actuar sobre la vida de sus ciudadanos –en este caso de sus súbditos–”<sup>1228</sup>.

Entendiendo entonces que los congresistas conservan la inviolabilidad en sus votos y opiniones incluso cuando ejercen funciones judiciales en contra de los altos dignatarios, la Corte amparó el derecho de la peticionaria por considerar que la garantía de la inviolabilidad priva a la Corte Suprema de competencia para investigar como delitos los hechos ligados a las opiniones y votos emitidos en la investigación contra el Presidente de la República, dejó sin efectos la investigación que se surtía ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia contra la actora, e hizo un llamado a los Magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que se abstuvieran de investigar como delitos, los hechos inescindiblemente ligados a las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus funciones. Este es otro caso desafortunado, en mi opinión, en el que la Corte ampara los excesos del gobierno y la complicidad del Congreso, que le permiten al primero seguir concentrando más poder.

### **1.3. El hiperpresidencialismo construido sobre facultades legislativas moderadas, excesivos poderes partidistas y, reforzado por los altos índices de favorabilidad del presidente: tercer período (2002-2010)**

En este último período, a diferencia de los anteriores, el poder presidencial es reforzado por un elemento adicional: el carisma del presidente y los altos índices de favorabilidad que tiene su gestión durante la totalidad de su mandato. Esta gran popularidad y los excesivos poderes partidistas sobre los que se construye el hiperpresidencialismo en este lapso, le permiten al ejecutivo adelantar políticas riesgosas, como lo fue la política de seguridad democrática, sin que las demás ramas le exijan asumir responsabilidades por los resultados de esta política o lo

---

<sup>1228</sup> Wenses, Isabel y José María Sauca Cano. “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”, op. cit., p. 32.

obliguen a ajustarla. Asimismo, le permitieron entrar en una batalla abierta con la rama judicial, en especial con la Corte Suprema, que tenía por objeto impedir que las investigaciones que ésta adelantaba contra los congresistas de su bancada descompletara sus mayorías. Pese al coste que esta confrontación permanente supuso para legitimidad de las instituciones, no significó ningún coste, en términos de favorabilidad, para el gobierno.

### **1.3.1. La campaña de desprestigio contra la Corte Suprema como estrategia para evitar la desconfiguración de una mayoría en el Congreso**

Durante el tercer período, pero especialmente a partir de 2006, fueron frecuentes los ataques entre el ejecutivo y la Corte Suprema<sup>1229</sup>. El primero, cuestionó permanentemente la imparcialidad y transparencia de la Corte y la acusó de guiarse, en las investigaciones que inició a funcionarios del gobierno y miembros de su coalición en el Congreso, por una estrategia de persecución política. La segunda, se defendió acusando al presidente de intervenir de forma indebida en sus decisiones y de quebrantar la independencia de la rama judicial<sup>1230</sup>. Los continuos ataques de parte y parte pusieron en entredicho, de forma reiterada, la credibilidad de las instituciones, pero sobre todo dejaron en evidencia la debilidad de la rama judicial para controlar a un ejecutivo con un amplio poder nominador y excesivos poderes partidistas.

Tal vez la decisión de la Corte Suprema que desencadena el cúmulo de acusaciones en que se sumergen los altos funcionarios de ambas ramas, es la de investigar la penetración de los paramilitares en la política nacional<sup>1231</sup>, caso que fue conocido en la prensa como la “parapolítica” y que salpicó a gran parte de la bancada uribista<sup>1232</sup>. El centro de problema, afirma

---

<sup>1229</sup> Un resumen de este enfrentamiento puede consultarse en: Diario El Espectador (28 de junio de 2008). “Cronología del enfrentamiento” Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-cronologia-del-enfrentamiento>, última consulta: septiembre 18 de 2016. También: Revista Semana (2 de febrero de 2015). “Los secretos que guarda María del Pilar”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/maria-del-pilar-hurtado-lista-de-casos-chuzadas-das-gobierno-alvaro-uribe-velez/416643-3>, última consulta: 28 de septiembre de 2016.

<sup>1230</sup> Revista Semana (27 de febrero de 2015). “Así fue la conspiración contra la Corte Suprema”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-conspiracion-contra-la-corte-suprema/419274-3>, última consulta: 20 de septiembre de 2016.

<sup>1231</sup> Conviene advertir que las relaciones de algunos políticos con grupos al margen de la ley no se circunscribe a los grupos paramilitares. Congresistas como Gustavo Petro, denunciaron los vínculos de líderes políticos y otras personalidades con las FARC. Este caso que fue conocido como la “Farc-política” también empezó a ser investigado por la Corte Suprema tras las pruebas recaudas por la Fiscalía General en los discos duros y computadores incautados en el campamento de Raúl Reyes, miembro del Secretariado de las FARC, que comprometía a varios políticos con las FARC.

<sup>1232</sup> La dimensión de la “parapolítica” puede apreciarse mejor si se la compara con los que han sido los más grandes escándalos que ha protagonizado el Congreso. En este sentido, Claudia López y Oscar

Felipe Botero, “es justamente la constatación de que miembros de la clase política, desde el nivel local hasta el nacional, cooperó directamente en la creación de grupos paramilitares, colaboró con ellos, se benefició de múltiples formas con su existencia, o actuó con aquiescencia frente a ellos”<sup>1233</sup>. En poco tiempo las investigaciones de la Corte Suprema crecieron de forma acelerada y para 2009, 73 congresistas estaban involucrados en el caso de la parapolítica, 31 de ellos de la coalición de gobierno (Partido Conservador, Partido de la U y Cambio Radical)<sup>1234</sup>. Asimismo, el número de detenidos fue en ascenso y en 2009 la cifra llegaba a 30, entre los que quedó involucrada la presidenta del Congreso, Nancy Patricia Gutiérrez, y el presidente del Partido de la U, Carlos García Orjuela.

Ante el desmoronamiento de su bancada en el Congreso, el gobierno asumió un papel activo en la defensa de los congresistas frente a la Corte<sup>1235</sup>. Para ello utilizó dos estrategias: primero,

---

Sevillano advierten: “[c]uando Pablo Escobar, se hizo elegir a la Cámara de Representantes en 1982 su votación y la de su fórmula equivalían a menos del 1% de la votación de Senado. Cuando se descubrió que el Cartel de Cali infiltró masivamente las campañas en 1994, los condenados representaron el equivalente a 8% de la votación de Senado y si se suman otros involucrados en el proceso 8.000 equivaldrían al 12% de la votación del Senado. Los investigados por narcoparamilitarismo equivalen al 35% de las curules y al 25% de la votación de Senado en el 2006. Ese crecimiento constante, indica que el narcotráfico ha ido refinando los métodos de infiltración del poder político e incrementado su nivel de <éxito>”. Pero además de los congresistas, continúan los autores, 253 servidores públicos más estaban siendo investigados por sus vínculos con el paramilitarismo. Ver: López Clauda y Oscar Sevillano. “Balance político de la parapolítica”, op.cit., p. 1.

<sup>1233</sup> Botero Jaramillo, Felipe. “Colombia: ¿paracracia, democracia o simplemente desgracia?”, op. cit., p. 99.

<sup>1234</sup> Datos de Congreso Visible recogidos en Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008”, op. cit., p. 353. Una lista completa de los congresistas que han sido condenados por sus vínculos con los paramilitares puede consultarse en: Verdad Abierta (28 de agosto de 2013). “De la curul a la cárcel”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/4800-de-la-curul-a-la-carcel>, última consulta: 28 de septiembre de 2016.

<sup>1235</sup> La infiltración de los paramilitares involucró a personas cada vez más cercanas al círculo del presidente. En 2005, Jorge Noguera, director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y nombrado por Álvaro Uribe en 2002 tras haberse desempeñado como jefe de su campaña presidencial en el departamento del Magdalena, fue señalado de utilizar su cargo para favorecer a los paramilitares. El presidente a su vez levantó suspicacias cuando se lanzó en su defensa y pese a las graves acusaciones, lo nombró Cónsul en Milán. No obstante, en 2006, las acusaciones del que fue su jefe de informática y hombre de confianza, Rafael García, lo obligaron a renunciar a su cargo y volver a Colombia. Rafael García lo acusó de haber participado en la alteración de los resultados electorales en Magdalena para favorecer a los candidatos de los paramilitares, así como de haber puesto a la institución al servicio de los paramilitares “Jorge 40” y Hernán Giraldo. En 2007 fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría para ocupar cargos públicos durante 18 años. Finalmente, en 2011 fue condenado por la Corte Suprema a 25 años de cárcel por concierto para delinquir, homicidio, destrucción y ocultamiento de documento público y revelación de secreto. Los nexos de Noguera con las AUC quedaron demostrados en el proceso, en el que se esclareció cómo aprovechó su cargo para filtrar a los paramilitares información de sindicalistas y profesores universitarios que luego fueron asesinados por estos, así como para alterar las bases datos del organismo con el fin de entorpecer investigaciones o alertar de ellas a paramilitares y narcotraficantes. Ver: Revista Semana (8 de abril de 2006). “Entrevista exclusiva con Rafael García (completa)”. Disponible en: <http://www.semana.com/portada/articulo/entrevista-exclusiva-rafael-garcia-completa/78261-3>, última

intentó presentar proyectos de ley que modificarían las leyes con las que serían juzgados los congresistas acusados de tener vínculos con los paramilitares, de forma que se vieran favorecidos y pudiera evitarse la ruptura de su bancada. Segundo, intentó desprestigiar a los magistrados de la Corte Suprema que adelantaban las investigaciones, con el objeto de atacar la legitimidad de sus decisiones. En efecto, la relación de poder entre la Corte y el presidente, señala Cepeda, se caracteriza por la incapacidad del ejecutivo de influir sobre las decisiones del Tribunal, no obstante, el presidente sí puede influir sobre la opinión pública que es donde reside la legitimidad de la Corte, con lo cual puede condicionar de alguna forma dichas decisiones<sup>1236</sup>.

Ahora bien, respecto a la primera estrategia que utilizó para defender a los congresistas involucrados en la “parapolítica”, en 2007, el gobierno anunció que trabajaba en el borrador de un proyecto de ley que permitiría excarcelar a los “parapolíticos” que no hubieran cometido delitos atroces y confesaran la verdad. Para ello, se estudiaban fórmulas como la libertad provisional, la suspensión de la pena y la suspensión de la detención para los congresistas detenidos. El presidente de la Corte Suprema, Cesar Julio Valencia Copete, inmediatamente cuestionó la idea del gobierno de liberar a los detenidos por parapolítica y advirtió “[e]sta propuesta podría ser contraria a la política criminal que debe seguir el Estado y (...) podría desestimular las expectativas que tiene el pueblo en sus jueces, de cara a lo que está haciendo la Corte”<sup>1237</sup>. En vista de que el período legislativo estaba a punto de terminar, que estaba lo suficientemente congestionada la agenda del Congreso y que el tema no había sido muy bien recibido por la opinión pública, el presidente tuvo que desistir de presentar el proyecto<sup>1238</sup>. En 2008, nuevamente la coalición del gobierno estudió la posibilidad de incluir en la reforma a la

---

consulta: 20 de septiembre de 2016. Procuraduría General de la Nación, Boletín 470 (16 de noviembre de 2007). “Destituido e inhabilitado por 18 años, ex director del DAS Jorge Noguera Cotes”. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias\\_2007/noticias\\_470.html](http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2007/noticias_470.html), última consulta: 20 de septiembre de 2016. Diario El Espectador (14 de septiembre de 2011). “Condenan a Jorge Noguera”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/condenan-jorge-noguera-articulo-299404>, última consulta: 20 de septiembre de 2016. Diario El Tiempo (14 de septiembre de 2011). “Estos son los cargos que derivaron en la condena a Noguera Cortes”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10358744>, última consulta: 20 de septiembre de 2016.

<sup>1236</sup> Si bien Cepeda se refiere a la Corte Constitucional, esta misma situación relación puede predicarse del presidente y la Corte Suprema de Justicia. Ver: Cepeda Espinosa, Manuel José. “Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la Emergencia Económica: un semidiós enfrentado a un monstruo”, op. cit., p. 69.

<sup>1237</sup> Diario El Tiempo (26 de mayo de 2007). “Excarcelación: polémica propuesta para la que no bastaría un decreto”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3571974>, última consulta: 20 de septiembre de 2016.

<sup>1238</sup> Diario El Tiempo (2 de junio de 2007). “El Gobierno frena proyecto de ley ante el Congreso para excarcelar a <parapolíticos>”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3581330>, última consulta: 20 de septiembre de 2016.

justicia la creación de un nuevo tribunal que le quitaría la competencia a la Corte Suprema para juzgar al presidente, a los congresistas y magistrados, como una posible salida a la crisis de la parapolítica<sup>1239</sup>. Inmediatamente, las Altas Cortes rechazaron esta propuesta y pidieron respeto por las reglas de juego, recordando que éstas no debían cambiarse atendiendo a las coyunturas o a los sujetos a los que se les aplican.

En cuanto a la segunda estrategia, la de emprender una campaña de desprestigio contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia, supuso, de un lado, utilizar abiertamente a los medios de comunicación para ventilar sus discrepancias con la Corte y atacar su legitimidad, presionando a los ciudadanos a tomar partido en el enfrentamiento. De otro, de forma secreta, utilizó al organismo de inteligencia del Estado (DAS) para espiar a los miembros de la Corte y recoger información sobre conductas “inapropiadas” que, denunciándolas a los medios de comunicación, le ayudarían a ganar el pulso frente a la opinión pública y deslegitimar el resultado de las investigaciones.

La utilización de los medios de comunicación como herramienta de desprestigio empieza poco después de que la Corte abriera investigación contra el senador Mario Uribe<sup>1240</sup>. En un comunicado el presidente denunció un supuesto complot en su contra orquestado por Iván Velásquez, magistrado auxiliar de la Corte Suprema que coordinaba las investigaciones de la parapolítica, para vincularlo con un homicidio<sup>1241</sup>. En respaldo a su denuncia, el presidente dio a conocer a los medios una carta firmada por el ex paramilitar alias “Tasmania”, en la que éste aseguraba al presidente que el magistrado le había ofrecido beneficios jurídicos a cambio de involucrarlo a él y al empresario Ernesto Garcés con el atentado de un ex comandante de las AUC, alias René, y de declarar en contra de Mario Uribe por su apoyo a los paramilitares del suroeste antioqueño<sup>1242</sup>. Frente a las graves acusaciones, la Corte Suprema defendió al Magistrado Velásquez y en un comunicado enviado a la prensa, rechazó las denuncias que sugerían la existencia de un complot por parte de la Corte y exhortó a las autoridades a respetar

---

<sup>1239</sup> Diario El Tiempo (21 de abril de 2008). “Crear tribunal para juzgar a congresistas, magistrados y al Presidente aconsejan a Álvaro Uribe”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4113298>, última consulta, 26 de septiembre de 2016.

<sup>1240</sup> Mario Uribe, ex Senador de la República, es primo hermano del presidente Álvaro Uribe, junto a quien fundó el partido político Colombia Democrática.

<sup>1241</sup> Sobre otros dos intentos de desprestigiar al Magistrado auxiliar Iván Velásquez y frenar las investigaciones de la parapolítica se puede consultar: Verdad Abierta (24 de mayo de 2015). “El gran complot”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/668-especial-la-vida-por-justicia/5797-el-gran-complot>, última consulta: septiembre 18 de 2016.

<sup>1242</sup> Revista Semana (9 de octubre de 2007). “Carta de Tasmania dirigida al presidente Uribe”. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/carta-tasmania-dirigida-presidente-uribe/88682-3>, última consulta: septiembre 18 de 2016.

la autonomía e independencia de los jueces<sup>1243</sup>. La intención de desprestigiar a la Corte y frenar las investigaciones sobre la parapolítica quedaron al descubierto cuando en junio de 2008, alias “Tasmania” manifestó su voluntad de retractarse de las acusaciones que había hecho al Magistrado Velásquez<sup>1244</sup>. Según “Tasmania”, la carta hacía parte de un montaje impulsado por su abogado, Sergio González y Juan Carlos Sierra, alias “El Tuso”. El abogado, dice Tasmania, lo presionó para que firmara la carta prometiéndole que Mario Uribe y Santiago Uribe le ayudarían y que “El Tuso” le daría una casa<sup>1245</sup>.

De nuevo en 2008, los medios denuncian una campaña de desprestigio del gobierno contra la Corte Suprema. La *Revista Semana* denunció el montaje en el que el abogado del ex jefe paramilitar alias “Don Berna” y el vocero de los paramilitares alias “Job”, grabaron a escondidas a Iván Velásquez (magistrado que dirigía las investigaciones de la parapolítica) y entregaron en secreto estas grabaciones a dos altos funcionarios de la Casa de Nariño como prueba de una supuesta manipulación de testigos por parte de la Corte, esperando conseguir con ello beneficios del gobierno<sup>1246</sup>. Además de que las pruebas resultaron falsas, el gobierno mantuvo estos contactos en secreto y no denunció los hechos a las autoridades. El presidente de la Corte Suprema, inmediatamente cuestionó la actuación del gobierno en los siguientes términos: “yo no entiendo cómo en la Casa de Nariño se recibe a un paramilitar para que entregue unas supuestas pruebas contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia” y, a continuación, pidió de inmediato a la Procuraduría y a la Fiscalía determinar si existían méritos para abrir una investigación sobre la posible conspiración de algunos funcionarios de la presidencia para desprestigiar a la Corte Suprema y desacreditar sus investigaciones sobre los vínculos de algunos congresistas con los paramilitares<sup>1247</sup>. Por su parte, el gobierno se defendió afirmando

---

<sup>1243</sup> Diario El tiempo (9 de octubre de 2007), “Corte Suprema reiteró respaldo a magistrado auxiliar en enfrentamiento con el Presidente”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3758804>, última consulta: 18 de septiembre de 2016.

<sup>1244</sup> Revista Semana (21 de junio de 2008). “El montaje”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-montaje/93420-3>, última consulta: septiembre 18 de 2016.

<sup>1245</sup> En 2013 la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá confirmó en segunda instancia la sentencia que condenó al abogado de “Tasmania”, Sergio González, a cinco años y 10 meses de prisión por su responsabilidad en los delitos de calumnia en calidad de determinador por el complot en contra de la Corte Suprema de Justicia, ver: Diario El Espectador (1 de marzo de 2013). “[r]atifican condena contra abogado de <Tasmania> por complot contra la Corte”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ratifican-condena-contra-abogado-de-tasmania-complot-co-articulo-407764>, última consulta: septiembre 18 de 2016.

<sup>1246</sup> Revista Semana (23 de agosto de 2008). “El complot de los paras”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-complot-paras/94723-3>, última consulta: septiembre 20 de 2016.

<sup>1247</sup> Diario El Espectador (25 de agosto de 2008). “Corte: Hay un complot de un sector de Casa de Nariño contra los magistrados”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-corte-hay>

“[n]osotros no tenemos interés de enlodar a los Magistrados. Tenemos interés es de que la política contra el crimen sea una política imparcial, sin manipulación de testigos”<sup>1248</sup>.

También la *Revista Semana* denunció otra estrategia de esta campaña de desprestigio: el espionaje a la Corte Suprema. La Revista entregó pruebas de que el organismo de inteligencia estatal (DAS), había espiado a magistrados de la Corte Suprema, llegando al punto de instalar una grabadora en la Sala en que ésta deliberaba, con el fin de recabar información sobre sus discusiones que sirviera para desacreditar las investigaciones que adelantaba por “parapolítica”. A partir de las confesiones y testimonios de los protagonistas de este caso –ex directores, subdirectores, jefes de inteligencia y de contrainteligencia y miembros del DAS– se conocieron los detalles de esta operación que puso al gobierno en la mira por las reiteradas acusaciones de haber sido quien ordenó y se benefició de dichas interceptaciones. Aparte de la responsabilidad jurídica del presidente, que hasta ahora no ha sido establecida por un tribunal, su responsabilidad política se deriva del hecho de ser quien directamente nombraba al director del DAS, cargo que además era central dentro de su política de seguridad democrática.

Asimismo, los medios de comunicación denunciaron la creación de un grupo de inteligencia llamado “G-3” que hizo interceptaciones telefónicas y seguimientos ilegales a líderes de la oposición, defensores de derechos humanos, magistrados y periodistas, entre otros. El objetivo de este grupo, que operó entre marzo de 2003 y noviembre de 2005, consistía en hacerles seguimiento a “organizaciones y personas de tendencia opositora frente a las políticas gubernamentales, con el fin de restringir o neutralizar su accionar”<sup>1249</sup>. Para conseguirlo, no sólo se siguieron de manera ilegal a distintos líderes de la oposición política, también les iniciaron campañas de desprestigio y ejercieron sobre ellos amenazas e intimidaciones<sup>1250</sup>.

---

[un-complot-de-un-sector-de-casa-de-narino-contra-los-magistrado](#), última consulta: septiembre 20 de 2016.

<sup>1248</sup> Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (25 de agosto de 2008). “Rueda de Prensa del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez”. Disponible en: <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2008/agosto/25/13252008.html>, última consulta: 26 de septiembre de 2016.

<sup>1249</sup> Diario El Espectador (3 de febrero de 2015). “Bitácora del espionaje del DAS”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bitacora-del-espionaje-del-das-articulo-541880>, última consulta: 16 de septiembre de 2016.

<sup>1250</sup> Revista Semana (21 de febrero de 2009). “El DAS sigue grabando”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-das-sigue-grabando/100370-3>, última consulta: 28 de septiembre de 2016.



### 1.3.2. Los falsos positivos: una consecuencia de la política de la seguridad democrática

Para combatir las que consideró las principales amenazas a la seguridad de los ciudadanos y la democracia –el terrorismo, el narcotráfico, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión y el homicidio– el gobierno diseñó una estrategia que denominó la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*<sup>1251</sup>. A través de ella, se propuso recuperar el control del Estado sobre la totalidad del territorio, proteger a la población desarticulando las organizaciones terroristas, eliminar el comercio de drogas ilícitas, mantener una capacidad disuasiva a través de la protección de las fronteras y conseguir una administración óptima de los recursos promoviendo la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Además, se propuso vincular la participación activa de la ciudadanía, su colaboración y ayuda a las autoridades, como parte esencial del fortalecimiento del Estado de Derecho, participación que se lograría mediante la consolidación de la red de informantes y cooperantes entre la población civil y la Fuerza Pública, y el reclutamiento de soldados campesinos<sup>1252</sup>. Esta política, que dio gran popularidad al presidente Uribe durante su primer mandato, fue ampliada luego de su reelección mediante la *Política de Consolidación de la Seguridad*. A través de ella se buscó continuar avanzando en “la eliminación de las organizaciones del narcotráfico, en la neutralización del terrorismo, en la desmovilización y reincorporación de los alzados en armas y en la superación de la situación en materia de DD. HH. y DIH”<sup>1253</sup>. Para conseguir estos objetivos, se incrementó el gasto en seguridad y defensa y se continuó con los programas de cooperación internacional y la recaudación del impuesto a la guerra.

Con su política de “mano firme” el gobierno logró extender la presencia de la Fuerza Pública a casi todos los municipios del país y cosechó una serie de éxitos militares sin precedentes en la lucha contra la subversión que le permitió conservar los altos índices de favorabilidad con que comenzó su mandato<sup>1254</sup>. Las medias adoptadas, advierte el Informe del Alto Comisionado de las

---

<sup>1251</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática” (16 de junio de 2003). Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>, última consulta: septiembre 12 de 2016. Un interesante análisis de la Política de Seguridad Democrática puede consultarse en: “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, p. 99.

<sup>1252</sup> Un excelente análisis del desarrollo de esta política durante el primer mandato de Álvaro Uribe puede consultarse en: Leal Buitrago, Francisco. “La política de seguridad democrática 2002-2005”, op. cit., pp. 86-101.

<sup>1253</sup> Departamento Nacional de Planeación, Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, (diciembre de 2007). Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf), última consulta septiembre 12 de 2006.

<sup>1254</sup> A estos éxitos militares, que incluyen el baja de importantes cabecillas de las FARC como alias “JJ”, el “Negro Acacio”, Raúl Reyes e Iván Ríos, la captura de “Martín Sombra” y el rescate de doce



Naciones Unidas, se dirigieron con mayor énfasis a combatir a los grupos insurgentes que a los paramilitares<sup>1255</sup>. Pero si bien estos éxitos militares constituyeron una gran victoria para el gobierno, sus políticas de seguridad despertaron continuos cuestionamientos por los métodos que empleaba la Fuerza Pública para conseguir estos resultados<sup>1256</sup>. En efecto, pese a la disminución sustancial de los índices de violencia y al debilitamiento de la guerrilla, aumentaron las denuncias que alertaban la práctica de los “falsos positivos”, esto es, asesinatos premeditados de civiles perpetrados por agentes del Estado que eran reportados como guerrilleros caídos en combate para recibir las prebendas que la institución otorgaba a las brigadas por los resultados que obtenían en su lucha contra la subversión. Aunque esta práctica del Ejército se ha denunciado desde los años ochenta<sup>1257</sup>, a partir de 2004 los “falsos positivos” empiezan a ocurrir con una frecuencia alarmante<sup>1258</sup>. Sobre este punto, advierte el informe de Human Rights Watch, “[e]ntre 2002 y 2008, la ejecución de civiles por brigadas del Ejército fue una práctica habitual en toda Colombia”<sup>1259</sup>. Los falsos positivos, continúa, “cometidos a gran escala durante siete años, constituyen uno de los episodios más nefastos de atrocidades masivas ocurridos en el hemisferio occidental en las últimas décadas”<sup>1260</sup>. En 2015, la Fiscalía General de la Nación investigaba más de 3.000 presuntos casos de falsos positivos atribuidos a militares.

---

secuestrados, entre otros, se hizo referencia en el capítulo anterior. Sobre este punto señala Leal Buitrago “El empeoramiento de la difícil situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el gobierno y las Farc, y sobre todo con los desmanes en la zona desmilitarizada o de despeje”. Ver: Leal Buitrago, Francisco. “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”. *Análisis Político*. No. 50, 2004, p. 87.

<sup>1255</sup> Dice el informe: “[e]l incremento de operativos y capturas de miembros de éstos no ha tenido la magnitud ni la trascendencia necesaria para propiciar golpes a las estructuras paramilitares ni para frenar su expansión y consolidación, y prevenir los crímenes contra la población”. Ver: Naciones Unidas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, año 2003. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_esp.pdf), última consulta: 25 de septiembre de 2016.

<sup>1256</sup> Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008”, op. cit., p. 328.

<sup>1257</sup> Del Río, María Consuelo. “Ejecuciones extrajudiciales, 1988 a 1989”. *Guerra y constituyente*, comp. Gustavo Gallón Giraldo, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, 1991, pp. 35-38.

<sup>1258</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, Misión a Colombia, párraf. 10, p. 8.

<sup>1259</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles” (junio 23 de 2015), Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2015/06/23/el-rol-de-los-altos-mandos-en-falsos-positivos/evidencias-de-responsabilidad-de> última consulta: 6 de septiembre de 2016.

<sup>1260</sup> *Ibidem.*,

A partir de numerosas denuncias, confesiones, testimonios e informes, se fue reconstruyendo el *modus operandi* de los militares<sup>1261</sup>. Soldados o reclutadores civiles pagados por miembros del Ejército, convencían con engaños a jóvenes de escasos recursos para viajar a otras localidades del país con la promesa de obtener un empleo<sup>1262</sup>. También se dieron casos de secuestros o aprehensiones en lugares públicos por parte de miembros del Ejército o de víctimas que eran señaladas por informantes como “guerrilleros” para cobrar a cambio recompensas monetarias. Horas o días después, eran asesinados por las fuerzas militares. Tras el asesinato, los militares organizaban un montaje para simular que se trataba de un homicidio legítimo ocurrido en combate y plantaban armas en las manos de la víctima o cambiaban su ropa por prendas de combate o asociadas con la guerrilla. Luego, informaban las muertes a sus superiores en la línea de mando y enterraban a las víctimas, a menudo sin haberlas identificado y en algunos casos en fosas comunes<sup>1263</sup>.

Este caso es un claro ejemplo de que la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo y el levantamiento de los controles, característica de los sistemas hiperpresidencialistas, le otorgan tal libertad al ejecutivo para ejecutar su programa de gobierno que le permiten implementar políticas en extremo arriesgadas, que pueden incluso poner en peligro la vida de cientos o miles de ciudadanos sin que ningún otro poder le imponga frenos y le exija modificarlas. De hecho, cuando la aplicación de este tipo de políticas desencadenó el asesinato de más de tres mil personas, si bien el Congreso citó al Ministro de Defensa a debates de control político para que diera explicaciones, no planteó si quiera una moción de censura que exigiera al gobierno asumir

---

<sup>1261</sup> El 3 de marzo de 2009, la Revista semana publica el testimonio de uno de los “reclutadores” que entregó al Ejército los jóvenes de Soacha que luego fueron presentados como muertos en combate. Ver: “Entregué a más de 30 jóvenes para <falsos positivos>”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/entregue-mas-30-jovenes-para-falsos-positivos/101266-3>, última consulta: 13 de septiembre de 2016. El 12 de mayo de 2011, la revista Semana publica la confesión de Alexander Carretero Díaz ante un juez especializado en Bogotá, quien asegura haber reclutado a Fair Leonardo Porras (uno de los “falsos positivos” de Soacha) por orden de un Sargento del Ejército. Su trabajo, afirma, consistía en reclutar jóvenes con la promesa de mejores oportunidades laborales para entregarlos al Ejército a cambio de dinero. Ver: “<Falsos positivos>: por cada joven de Soacha pagaban un millón de pesos”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/falsos-positivos-cada-joven-soacha-pagaban-millon-pesos/250431-3>, última consulta: 2 de septiembre de 2016.

<sup>1262</sup> Las víctimas corresponden a un perfil similar, dice el Informe de Human Rights Watch “Conforme fue determinado por la Fiscalía de la CPI, los falsos positivos fueron ataques <dirigidos contra civiles que residían en zonas alejadas y eran considerados miembros de sectores marginados de la población>. Entre las víctimas se encontraban agricultores, menores, personas desempleadas, indigentes, personas con adicción a las drogas, personas con discapacidad mental, líderes comunitarios, personas con antecedentes penales o que habían cometido delitos menores, guerrilleros o paramilitares desmovilizados y, en algunos casos, presuntos colaboradores de la guerrilla o guerrilleros que habían sido detenidos o se habían rendido”, p. 29.

<sup>1263</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, op. cit., párraf. 11, pp. 8 y 9.

responsabilidades y dar un viraje inmediato a su política de seguridad democrática. Tampoco el Ministro renunció para asumir la responsabilidad que le correspondía por haber ocurrido estos hechos bajo su mando. La medida más drástica del gobierno para sancionar a los responsables y mostrar su rechazo a esta práctica, como se verá más adelante, fue ordenar el retiro del servicio de 25 militares.

Ahora bien, aunque es cierto, como advierte el Relator de Naciones Unidas, que no existen pruebas de que “la comisión de esos homicidios formara parte de una política oficial o hubiera sido ordenada por altos funcionarios del Gobierno”<sup>1264</sup>, todas las evidencias apuntan a la gran responsabilidad que puede atribuírsele al gobierno en los falsos positivos. En primer lugar, su política de medir los resultados de los batallones por número de bajas, de otorgar incentivos para aumentar este número y de ofrecer recompensas a los ciudadanos (sin mayores controles) por información que condujera a la captura o abatimiento de miembros de grupos armados, puso en alto riesgo y de forma previsible, la vida de civiles. En segundo lugar, es poco creíble que el gobierno desconociera una práctica que, como se ha probado, fue sistemática y generalizada y en la que resultó involucrada toda la cadena de mando de las Fuerzas Militares. En tercer lugar, la tolerancia del ejecutivo a esta práctica fue una constante durante su gobierno y así se evidencia en las continuas declaraciones públicas en que niega los hechos, en la dilación de medidas que sancionaran y detuvieran los asesinatos, en la protección que dio a los altos mandos de las Fuerzas Militares, así como en las múltiples trabas que puso a las investigaciones. En cuarto lugar, la reducción de las denuncias a partir de las medidas adoptadas por el gobierno en 2008 demuestran que sólo hacía falta voluntad política y un mínimo de controles a las Fuerzas Militares para detener estos asesinatos. Veamos con detalles estos argumentos.

Respecto al primer punto, las investigaciones apuntan a que los falsos positivos son un efecto directo y previsible de la política de seguridad democrática. En efecto, las confesiones y testimonios de los miembros del Ejército que participan de las ejecuciones extrajudiciales señalan el mismo móvil: “las presiones de superiores para aumentar artificialmente las estadísticas de bajas en combate, y los premios otorgados a soldados y oficiales por las ejecuciones”<sup>1265</sup>. En las unidades militares, advierte el Relator de Naciones Unidas, “se ejercía cierta presión para <mostrar resultados> y demostrar que el ejército seguía ganando terreno a la guerrilla y a los delincuentes” y a pesar de que altos funcionarios del gobierno refutaron esta idea

---

<sup>1264</sup> *Ibíd.*, párraf. 14, p. 9

<sup>1265</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos”, *op. cit.*, p. 27.

advirtiendo que el homicidio de civiles no aumentaba la seguridad, lo cierto es que entre los militares los resultados solían medirse atendiendo al “número de bajas” del enemigo<sup>1266</sup>.

Esta presión además, estuvo presente en toda la cadena de mando<sup>1267</sup>. El informe de Human Rights Watch encontró que provino desde al menos un comandante del Ejército Nacional, el General Mario Montoya, y descendió a los comandantes de brigadas y batallones y de estos, a los mandos inferiores y a los soldados que participaron en las ejecuciones. A este mismo hecho apunta el general Robinson González del Río quien confesó en 2014 su participación en al menos 24 ejecuciones extrajudiciales<sup>1268</sup>. En su declaración, el general culpó al ex comandante del Ejército, Mario Montoya, de ser el cerebro de los falsos positivos y de crear lo que él llamó el “Ejército del norte” para enviar a los oficiales que habían obtenido los mejores resultados contra la guerrilla. En efecto, afirma, “[e]l general Montoya hacía un famoso top 10, las mejores unidades del país, y todas eran por bajas. Había unidades que hacían 50 desmovilizados y estaban por debajo de las que llevaban dos bajas. Eran más simbólicos o más valiosos los resultados por bajas que por desmovilizados o capturas”. El general Montoya, asegura González del Río, afirmaba “[y]o no quiero regueros de sangre, quiero ríos de sangre. Hay que dar resultados”. Asimismo, confesó González del Río que había recibido pagos y días de descanso por cada baja reportada.

Tan evidente es esta presión que el batallón de ingenieros Pedro Nel Ospina, pese a no estar especializado en combate sino en la construcción de obras, fue el que mas bajas presentó en todo el país en 2006. En la investigación de este caso, aseguró la Fiscalía, estas bajas se dieron

---

<sup>1266</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, op. cit., párraf. 20, p. 13.

<sup>1267</sup> Un caso ilustrativo de esta presión fue la destitución de 27 integrantes de un pelotón de élite de contraguerrilla por negarse a realizar una ejecución extrajudicial en 2008. La historia, recogida en un reportaje de la Revista Semana, narra que en las operaciones de patrullaje que hizo el pelotón para ubicar a un grupo del ELN que había realizado extorsiones y secuestros, los militares identificaron el campamento y en lugar de dar de baja a dos de los guerrilleros, que entonces estaban desarmados y de civil, los capturaron<sup>1267</sup>. La respuesta de su superior, coinciden los ex integrantes del pelotón, fue reprenderlos. Según el testimonio de uno de ellos: “[c]uando entró mi coronel nos empezó a putear y a vaciar y nos dijo que no servíamos para nada, que si no entendíamos que a él de nada le servía la guerrillera viva y que lo que importaba eran las bajas nada más porque él iba a jugar para ascender a coronel y lo median era por eso. Nos dijo que nos iba a hacer echar a todos”. En efecto, días después fueron destituidos sin explicación alguna. Por su parte, el comandante que ordenó la expulsión de los soldados pasó al retiro sin que prosperara ninguna de las investigaciones en su contra por su participación en los falsos positivos. Ver: Revista Semana (6 de julio de 2013). “La historia inédita de los falsos positivos”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-historia-inedita-falsos-positivos/349851-3>, última consulta: 15 de septiembre de 2016.

<sup>1268</sup> Noticias RCN (9 de junio de 2014). “Un 20 por ciento de las bajas eran falsos positivos: Del Río”. Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/un-20-ciento-las-bajas-eran-falsos-positivos-del-rio>, última consulta: 15 de septiembre de 2016.

por la presión de los altos mandos que entendían que el Batallón no podía pasar sin reportar ningún tipo de bajas<sup>1269</sup>. También el informe de Human Rights Watch advierte que “[e]xiste evidencia de que superiores habrían amenazado con sancionar a subordinados que no produjeran bajas en combate para informar, organizaron competencias entre unidades militares para determinar cuál reportaba mayor cantidad de muertes en combate e incluso indicaban a subordinados cuotas mínimas de bajas que debían cumplir”<sup>1270</sup>.

Pero, además de la presión, los miembros de las fuerzas armadas recibieron alicientes por las bajas que reportaban<sup>1271</sup>. Algunos de estos incentivos, concluye de su investigación el Relator de Naciones Unidas, “eran relativamente oficiosos y no reglamentados y variaban de una unidad a otra”<sup>1272</sup>. En 2008 por ejemplo, la revista Semana reveló las denuncias de un suboficial del Ejército en las que afirmó haber sido testigo de cómo se encubrían homicidios de civiles para ser presentados como bajas en combate, delito por el cual les daban cinco días de permiso<sup>1273</sup>. Apenas tres días de la denuncia, el suboficial fue castigado y retirado del servicio activo por una junta de generales, con la excusa de que se trataba de una retaliación del suboficial con sus superiores ante sus continuas quejas por fallas de disciplina. También a los civiles se les otorgaban recompensas a cambio de información que condujera a la captura o muerte de guerrilleros<sup>1274</sup>. Así las cosas, si bien no puede afirmarse que el “asesinato de civiles” era una

---

<sup>1269</sup> La Silla Vacía (8 de diciembre de 2014). “El Batallón que ganó el concurso de falsos positivos”. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/el-batallon-que-gano-el-concurso-de-falsos-positivos-49218>, última consulta: septiembre 15 de 2016.

<sup>1270</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos”, op. cit., p. 31.

<sup>1271</sup> Es interesante la tesis de Mónica Pachón que intenta explicar los falsos positivos como una estrategia alternativa del Ejército para mostrar resultados ante la disminución en el número de bajas producida desde el año 2003. En efecto, advierte “Como lo demuestran las cifras, el número de homicidios de parte de fuerzas paramilitares y fuerzas del Estado había disminuido sustancialmente desde el año 2003. Sin embargo, las cifras de los “falsos positivos” para el 2006, 2007 y 2008 incrementaron hasta sumar casi la tercera parte de las ejecuciones extrajudiciales. Esto podría sugerir que el desmantelamiento de los grupos paramilitares y sus conexiones con miembros del ejército tuvieron como consecuencia la búsqueda de nuevas formas de mostrar resultados, ya no por medio de los grupos paramilitares, sino por medio de acuerdos criminales con civiles”. Ver: Pachón Buitrago, Mónica. “Colombia 2008”, op. cit., p. 336.

<sup>1272</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, op. cit., párraf. 27, p. 14.

<sup>1273</sup> Revista Semana (enero 26 de 2008). “Nos daban cinco días de descanso por cada muerto”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/nos-daban-cinco-dias-descanso-cada-muerto/90680-3>, última consulta: agosto 30 de 2016.

<sup>1274</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, Misión a Colombia, p. 2. Ver también: La Silla Vacía (4 de junio de 2012). “Los falsos positivos, según sus protagonistas”. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-falsos-positivos-segun-sus-protagonistas-33714>, última consulta: 10 de septiembre de 2016

política de Estado, el ejecutivo podía haber previsto que sus directrices causarían la muerte de civiles inocentes.

Respecto al segundo punto, las investigaciones y testimonios han demostrado que los “falsos positivos” no fueron hechos aislados ni eran atribuibles a “manzanas podridas” dentro de la institución<sup>1275</sup> como lo afirmaba el gobierno. Por el contrario, respondieron a una práctica generalizada y sistemática en la que resultaron involucradas la mayoría de brigadas de distintas regiones del país y con conocimiento de los altos mandos del Ejército, quienes incluso pudieron haberlas ordenado o facilitado<sup>1276</sup>. Las similitudes encontradas entre los casos de distintas regiones del país, así como las confesiones de soldados y oficiales involucrados, han permitido establecer que las unidades crearon métodos para perpetrar las ejecuciones, lo cual supone un alto grado de coordinación y planificación entre ellas<sup>1277</sup>. En efecto, advierte Human Rights Watch, “[l]as ejecuciones extrajudiciales a manos de tropas del Ejército del período entre 2002 y 2008 se produjeron en 27 de los 32 departamentos de Colombia, y son presuntamente imputables a más de 180 unidades tácticas adscritas a casi la totalidad de las brigadas del Ejército, que operaban dentro de cada una de las siete divisiones que existían en ese entonces”<sup>1278</sup>. Además, para que las muertes de civiles pudieran ser simuladas como bajas en combate, “los comandantes de brigadas, batallones y otras unidades tácticas necesitaban adoptar una serie de acciones concretas, sin las cuales estos crímenes no habrían sido posibles”<sup>1279</sup>. De hecho, señala el informe, en casi todos los casos los comandantes de brigadas o unidades tácticas emitieron las “órdenes de operaciones”<sup>1280</sup> que permitieron dar la apariencia de legalidad a las operaciones de las que habrían resultado los falsos positivos. Asimismo, continúa, existe evidencia de que los comandantes autorizaron la movilización de los soldados tanto para reclutar a las víctimas como para ejecutarlas en otros sitios, los pagos a falsos informantes y la concesión de premios o días de descanso. A ello se suman las circunstancias

---

<sup>1275</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, op. cit., párraf. 14, p. 9

<sup>1276</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos”, op. cit., pp. 3 y 24.

<sup>1277</sup> Esta planificación, advierte en informe de Human Rights Watch, “incluyó identificar primero a la víctima; secuestrarla o reclutarla de otro modo para lograr que acuda a un lugar remoto; con frecuencia transportarla en vehículos militares entre distintos municipios o departamentos; obtener armas, indumentaria de tipo militar y otros equipos militares que se colocaban a la víctima; y asegurar que en cada caso hubiera documentos militares oficiales que avalaran su supuesta legalidad. También el personal militar debió coordinar su actuación, para asegurarse de proporcionar a las autoridades judiciales un relato coincidente sobre las supuestas bajas en combate”, *Ibid.*, p. 29.

<sup>1278</sup> *Ibid.*, pp. 26 y 27.

<sup>1279</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>1280</sup> Las órdenes de operaciones son documentos del Ejército que autorizan la operación militar y dan instrucciones a la tropa para ejecutar la misión.

poco plausibles de las supuestas muertes en combate que son reportadas a los comandantes, así como inconsistencias en el tipo de armamento incautado o en la ubicación donde la unidad militar operaba, que alertan de las irregularidades de los operativos y levantan sospechas de que se trata de falsos positivos<sup>1281</sup>.

Respecto a la tolerancia del gobierno a esta práctica, conviene recordar que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, había alertado en sus informes anuales de 2004 y 2005 sobre las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales en las que estarían involucrados miembros del Ejército, sin que el gobierno hubiera tomado medidas al respecto<sup>1282</sup>. Un claro ejemplo de que los falsos positivos sí podían frenarse desde los altos mandos con un mínimo de control, es el caso del general Jorge Arturo Salgado<sup>1283</sup>. En noviembre de 2007, Salgado asumió la dirección de la Brigada XI que al momento de su llegada encabezaba las estadísticas de abatidos en combate creadas por el general Mario Montoya. Alertado por Generales de mayor antigüedad que encontraban exagerado el número de bajas reportado por la Brigada así como por los rumores de los posibles falsos positivos, el General tomó medidas: “nombró a un asesor jurídico para impulsar las investigaciones disciplinarias y las denuncias empolvadas contra sus hombres, reforzó el control de las operaciones militares y, sobre todo, descubrió la máquina criminal del Coronel Luis Fernando Borja”. Según su declaración el número de bajas se frenó cuando dio una sencilla orden, debían pedirle personalmente su autorización para desarrollar operativos militares con fines ofensivos. Asimismo, “durante los programas radiales les indicaba a todos los comandantes que debían utilizar su tiempo <5% dando órdenes y 95 % controlándolas>”. A partir de entonces, el número de bajas de la Brigada se redujo de 181 a 60 y pasó de ocupar el segundo puesto en las

---

<sup>1281</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos”, op. cit., pp. 35- 42.

El informe recoge testimonios y documentos de fiscales que contenían evidencias contra comandantes específicos que los señalan de haber sabido, planificado, ordenado o de cualquier forma facilitado, las ejecuciones. Asimismo, el informe analiza y expone información detallada de 11 brigadas adscritas a seis de las siete divisiones que integraban el Ejército Nacional, involucradas en las investigaciones por falsos positivos. El gran número de casos, señala el informe, “apuntan a la posible responsabilidad de comandantes de brigadas y unidades tácticas” Ver: Human Rights Watch, “El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles”, pp. 47-76.

<sup>1282</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia años 2004 y 2005, disponibles en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004_esp.pdf) y [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.pdf), última consulta: 25 de septiembre de 2016.

<sup>1283</sup> Diario El Espectador (16 de abril de 2016). “El general que frenó los falsos positivos en Sucre”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-general-freno-los-falsos-positivos-sucre-articulo-627510>, última consulta: 19 de septiembre de 2016.



estadísticas por número de bajas en 2007, al puesto 13 en 2008. Las inspecciones que la Fiscalía realizó a la Brigada le permitieron concluir: “[e]ntre los años 2007 y 2008 en la Brigada XI existieron dos formas de mando, una que corresponde a la del coronel William Peña Forero y otra a la del general Jorge Arturo Salgado”. Esto es un muestra de que sí era posible frenar los falsos positivos, que los altos mandos sí tuvieron forma de conocerlos y que no hacía falta hacer esfuerzos sobrehumanos para evitar el asesinato de civiles.

Apenas en 2007, el Ministerio de Defensa intentó adoptar medidas modificando los criterios para evaluar el desempeño de las unidades militares, en los que se “privilegia las desmovilizaciones y las capturas como resultados operacionales de mayor valor sobre las bajas en combate” (Directiva No. 300- 28 de 2007). Pero sólo cuando la prensa dio gran publicidad en 2008 a las graves denuncias sobre la desaparición de once jóvenes en Soacha que luego aparecieron como muertos en combate por el Ejército en Ocaña (Norte de Santander), el gobierno se ve obligado a hacer frente a las denuncias. No obstante, desde el primer momento y sin conocer el resultado de la investigación que adelantaba la Fiscalía, el presidente se empeñó en negar esta práctica y estigmatizó a las víctimas. En efecto, afirmó Álvaro Uribe que “los jóvenes fueron reclutados con fines delictuales” y que “no salieron con el propósito de trabajar o recoger café”<sup>1284</sup>. A medida que fueron avanzando las investigaciones y creció el escándalo en la prensa, el gobierno tuvo que cambiar el tono de sus declaraciones e incluso se vio obligado a crear, a través del Ministerio de Defensa, una Comisión Especial transitoria para investigar los hechos. A raíz de los resultados arrojados por la Comisión –que en efecto reveló que había encontrado “serios indicios de negligencia del mando en diferentes niveles en cuanto a la observancia y verificación de los procedimientos que rigen el ciclo de inteligencia y el planeamiento, conducción, ejecución y evaluación de las operaciones y misiones militares, así como una inexcusable falta de diligencia del mando en la investigación rigurosa de presuntos casos irregulares en su jurisdicción”– el ejecutivo retiró del servicio a 20 oficiales (entre los que se incluían 3 Generales y 12 Coroneles) y siete suboficiales del Ejército<sup>1285</sup>. Esta medida, que no tenía precedentes en la historia de las Fuerzas Militares y que se proponía enviar un mensaje a la Fuerza Pública y a la ciudadanía de “cero tolerancia frente a las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH”, se vería opacada por el nombramiento que de inmediato hizo el presidente al entonces comandante del

---

<sup>1284</sup> Presidencia de la República, Secretaría de Prensa (octubre 8 de 2008). “Comunicado”. Disponible en: <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/08/01082008.html>, última consulta: septiembre 10 de 2016.

<sup>1285</sup> Diario El Tiempo (29 de octubre de 2008). “Comunicado de la Presidencia sobre el retiro de 25 militares por casos de desapariciones”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4632012> última consulta: 2 de septiembre de 2016.



Ejército, el General Mario Montoya, como embajador de Colombia en República Dominicana una vez presentó su renuncia<sup>1286</sup>.

La publicidad que le dio la prensa a este caso sirvió para que el Ministerio de Defensa tomara una serie de medidas concretas de prevención y judicialización con las que se logró una baja significativa en las denuncias de falsos positivos<sup>1287</sup>. Pero, aunque el entonces Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, llegó a afirmar que el problema de los falsos positivos se había resuelto y que “desde octubre del año pasado [2008] a hoy [5 de marzo de 2009] no se ha presentado ni una sola denuncia por el tema de los falsos positivos”, lo cierto es que varias organizaciones afirmaron que las denuncias continuaban<sup>1288</sup>. El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) por ejemplo, reveló que si bien la cifra que se registra para el año 2008 (95 casos y 175 víctimas) es menor a la registrada en 2007 (149 casos y 324 víctimas), “lo que indicaría una tendencia decreciente en el 2008 expresada en 54 casos menos y un 45.09% menos víctimas”, lo cierto es que, contrario a las afirmaciones del ministro de Defensa, en el semestre comprendido entre julio y diciembre de 2008 se produjo un incremento del 34% pues,

---

<sup>1286</sup> Revista Semana (28 de marzo de 2016). “Las sombras que persiguen al general Montoya”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/falsos-positivos-antecedentes-del-general-mario-montoya/467060>, última consulta: septiembre 12 de 2016.

<sup>1287</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, op. cit., párraf. 18, p. 12. En 2007, Estas medidas incluían la incorporación de las desmovilizaciones y capturas como criterios fundamentales para el otorgamiento de medallas (Directiva No. 142 de 2008), capacitación práctica a miembros de las Fuerzas Militares para preservar la escena de los hechos luego del combate, la reiteración de la obligación del juez penal militar de remitir los casos a la justicia ordinaria cuando considere que exista una posible violación de los derechos humanos o del DIH y la creación de mayores controles al pago de los informantes, entre otras. Ver: Ministerio de Defensa Nacional, “Protegiendo derechos: acciones y resultados de la Fuerza Pública en la protección de los derechos humanos, 2002-2008”, 2009, disponible en: [historico.presidencia.gov.co/especial/ddhh\\_2009/Boletin\\_ddhh\\_2002\\_2008.pdf](http://historico.presidencia.gov.co/especial/ddhh_2009/Boletin_ddhh_2002_2008.pdf), última fecha de consulta: 10 septiembre de 2016. Asimismo, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió la Directiva permanente No. 208 que impartía instrucciones a las Fuerzas Militares para implementar las 15 medidas que se elaboraron en desarrollo del informe de la Comisión Especial que el Ministerio de Defensa creó para investigar las denuncias de las desapariciones de Soacha. Estas medidas comprenden “acciones en instrucción, doctrina, inteligencia, operaciones, control administrativo y disciplinario, planeación, responsabilidad del mando, cooperación con autoridades judiciales y atención a quejas de la población”. Ver: Ministerio de Defensa Nacional, “Avances en el cumplimiento de las 15 medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa Nacional (noviembre de 2008- abril 2010)”. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos\\_de\\_Interes/Derechos\\_Humanos/docs\\_nweb/Avances\\_Caso\\_Soacha.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Avances_Caso_Soacha.pdf), última consulta: 10 de septiembre de 2016.

<sup>1288</sup> Revista Semana (5 de marzo de 2009). “El problema de los falsos positivos ya fue resuelto: Mindefensa”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo124266-el-problema-de-los-falsos-positivos-ya-fue-resuelto-mindefensa> última consulta: 13 de septiembre de 2016.

si en el primer semestre de 2008 se registraron 26 casos y 54 víctimas, en el segundo semestre se registran 35 casos y 69 víctimas<sup>1289</sup>.

La tolerancia del ejecutivo a los “falsos positivos” siguió manifestándose en el respaldo que dio a las Fuerzas Militares. Por un lado, en su empeño por defenderlas y mantenerlas de su lado pues, eran el pilar de su política de *Defensa y Seguridad Democrática*, ascendió a algunos de los militares que habían sido acusados de ser responsables de graves violaciones a los derechos humanos. En efecto, algunos de los comandantes de las once brigadas implicadas en “falsos positivos”, advierte el informe de Human Rights, “posteriormente ascendieron a los niveles más altos de la línea de mando militar”<sup>1290</sup>. Como ejemplos, el informe cita los casos de los Generales Mario Montoya, Oscar González Peña y Juan Pablo Rodríguez Barragán, quienes pese a haber estado al mando de la Cuarta Brigada en los períodos en que soldados suyos presuntamente perpetraron ejecuciones extrajudiciales (44 casos reportados en el período del primero, 113 en el del segundo y 28 en el del tercero), fueron nombrados Comandantes del Ejército Nacional – Montoya de 2006 a 2008 y González Peña de 2008 a 2010– y Comandante de las Fuerzas Militares, Rodríguez Barragán desde 2014. Asimismo, el General Jaime Lasprilla Villamizar, comandante del Ejército Nacional de 2014 a 2015, estuvo al mando de la Novena Brigada en el período en que hubo 48 presuntas ejecuciones extrajudiciales. Los dos últimos nombramientos corresponden al gobierno de Juan Manuel Santos, que al momento de destaparse el escándalo de los falsos positivos, era Ministro de Defensa.

Por otro lado, este caso se ha caracterizado por una enorme impunidad, sobre todo, de los altos mandos<sup>1291</sup>. Según el informe de Human Rights Watch “[m]ás de 800 miembros del Ejército, en su mayoría soldados de rangos inferiores, han sido condenados por ejecuciones extrajudiciales perpetradas entre 2002 y 2008. Entre los condenados hubo unos pocos ex comandantes de batallones y de otras unidades tácticas, pero ningún oficial al frente de brigadas o que ocupara una posición superior en la línea de mando al momento de los delitos. De los 16 generales del Ejército activos y retirados que están siendo investigados, ninguno ha sido acusado

---

<sup>1289</sup> Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Informe Especial abril 2009 – Falsos Positivos: Balance del segundo semestre 2008. Disponible en: <http://www.alboan.org/docs/articulos/canales/alboan/InformeFalsosPos.pdf>, última consulta: 13 de septiembre de 2016.

<sup>1290</sup> Human Rights Watch. “El rol de los altos mandos en falsos positivos”, op. cit., p. 2.

<sup>1291</sup> Verdad Abierta. “Falsos positivos, una herida que sigue abierta”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/especiales-v/2015/falsos-positivos/#myAnchor0> última consulta: 15 de septiembre de 2016.

formalmente”<sup>1292</sup>. Apenas en 2016, la Fiscalía anunció que imputaría cargos a los generales Mario Montoya y William Escalante por sus omisiones, quienes en sus cargos pudieron haber evitado la realización de “falsos positivos” en sus unidades militares<sup>1293</sup>.

Por último, este caso deja al descubierto la debilidad de la oposición en los sistemas hiperpresidencialistas. En efecto, desde organizaciones de derechos humanos, hasta congresistas y miembros de la rama ejecutiva, alertaron sobre la vinculación de los militares con los falsos positivos sin obtener respuestas claras por parte del gobierno. En el Congreso, miembros de la oposición denunciaron la directiva 29 de 2005, secreta hasta que estalló el escándalo, expedida por el Ministerio de Defensa en la que se definían los criterios para el pago de recompensas por información que condujera a la captura o abatimiento de miembros de grupos armados<sup>1294</sup>. Estos criterios contaban con mínimos controles y como bien podía preverse, el hecho de ponerle precio a las vidas humanas incentivaría las actividades criminales por parte de miembros de la Fuerza Pública. En efecto, “[e]stadísticas de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía muestran que, tras la expedición de la directiva 029, se pasó de 73 denuncias en 2005, a 122 en 2006 y 245 en 2007”<sup>1295</sup>. Aunque estas recompensas no podían ser entregadas a miembros de la Fuerza Pública, sí pudo haber dado lugar a alianzas entre militares y grupos criminales para cobrar las recompensas y mostrar mejores resultados. Las denuncias de otros opositores como Clara López, entonces Secretaria de Gobierno de Bogotá, fueron estigmatizadas y ridiculizadas<sup>1296</sup> y sólo en el momento en que la prensa dio un lugar importante

---

<sup>1292</sup> Human Rights Watch, “El rol de los altos mandos en falsos positivos” op. cit., p. 1. Respecto a las investigaciones, continúa el informe: “[n]uestra investigación demuestra asimismo que los fiscales que investigan casos de falsos positivos enfrentan graves obstáculos, que van desde la falta de cooperación con las investigaciones por parte de autoridades militares hasta amenazas y ataques a testigos clave. A su vez, numerosos casos siguen bajo la jurisdicción de la Justicia Penal Militar. Esto atenta contra la posibilidad de justicia, ya que tradicionalmente el personal de la Justicia Penal Militar ha garantizado la impunidad para estos delitos, y hasta hoy carece de independencia y credibilidad. También se han producido deficiencias dentro de la Fiscalía, incluido un volumen de expedientes que algunos fiscales han calificado como abrumador”, *ibíd.*, p. 3.

<sup>1293</sup> Revista Semana (28 de marzo de 2016), “Les llegó la hora a los generales Montoya y Torres Escalante”, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mario-montoya-y-william-escalante-a-responder-por-falsos-positivos/466953>, última consulta: 12 de septiembre de 2016.

<sup>1294</sup> La directiva puede consultarse en: La Silla Vacía (9 de junio de 2009). “¿Tuvo que ver la directiva sobre recompensas del ex ministro Ospina con los falsos positivos? Vea el documento completo. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/2357>, última consulta 19 de septiembre de 2016.

<sup>1295</sup> Diario El Espectador (1 de noviembre de 2008). “Directiva ministerial 029 de 2005”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo87344-directiva-ministerial-029-de-2005>, última consulta: septiembre 25 de 2016.

<sup>1296</sup> Caracol Radio (3 de junio de 2011). “Me estigmatizaron por denunciar los falsos positivos: Clara López”. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2011/06/03/nacional/1307119680\\_483948.html](http://caracol.com.co/radio/2011/06/03/nacional/1307119680_483948.html), última consulta: 25 de septiembre de 2016.

al escándalo, el gobierno se vio obligado a dar explicaciones y tomar medidas. Y aún dando explicaciones, continuó apoyando a los militares.

## 2. Efectos del hiperpresidencialismo sobre la democracia

Cualquier forma de hiperpresidencialismo supone, por definición, una excesiva concentración de poder en cabeza del ejecutivo y por tanto, una deformación del principio de separación de poderes. Los regímenes presidenciales latinoamericanos, como bien señala Negretto, “se fundaron originariamente en una versión del concepto de separación de poderes popularizada en el modelo de frenos y contrapesos de la Constitución de los Estados Unidos”<sup>1297</sup>. Este mecanismo de control horizontal, defendido por los federalistas durante el debate de la Constitución americana de 1987<sup>1298</sup>, exigía, además de la división del poder en distintas ramas, que cada una de ellas representara intereses diversos y que a su vez, tuviera un poder de veto sobre las decisiones de las demás. A diferencia de los controles verticales que defendían los antifederalistas<sup>1299</sup>, los federalistas entendieron que con el sistema de frenos y contrapesos podría contenerse tanto el abuso de poder como el abuso mayoritario<sup>1300</sup>.

En efecto, para James Madison, el significado que Montesquieu le dio a este principio no era que los poderes debían estar completamente separados y desconectados entre sí, es decir, “no quería decir que cada uno de estos poderes no debiera *intervenir parcialmente* en los actos de

---

<sup>1297</sup> Negretto, Gabriel. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, op. cit., p. 41.

<sup>1298</sup> La explicación del modelo de frenos y contrapesos fue desarrollada por James Madison en cinco ensayos publicados en el *Federalista* (47 a 51). Esta doctrina, advierte Bernard Manin, es un desarrollo de la teoría de las constituciones mixtas cuyos antecedentes pueden rastrearse de Aristóteles a Polibio. En América, continúa el autor, John Adams defendió la idea de un gobierno mixto o equilibrado en su *Defensa de la Constitución y gobierno de los Estados Unidos de América*. También explica Manin, cómo se separa Madison de la versión de constitución mixta defendida por Polibio. Ver: Manin, Bernard. “Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787”. *The Invention of the Modern Republic*, comp., Biancamaria Fontana, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 30, 59 y ss. Ricardo Cueva precisa que “los fundadores de la república norteamericana eran conscientes de estar creando un modelo nuevo, pero eso no les impedía recoger citas históricas y alusiones a la Antigüedad, acudir a ejemplos de las repúblicas europeas que existían o habían existido, a los libros y tratados de Harrington, Blackstone, Hume, Locke, Montesquieu, De Lolme”. Ver: Cueva Fernández, Ricardo. *De los niveladores a Marbury vs. Madison*, op. cit., p. 348.

<sup>1299</sup> Bernard Manin hace una interesante reconstrucción de la postura que sostuvieron los antifederalistas respecto a la separación de poderes –postura que ha sido juzgada por buena parte de los historiadores como falta de coherencia y claridad– y la respuesta que ésta recibió de los federalistas. Manin rescata las críticas y propuestas de los antifederalistas para mostrar que éstos no sólo tenían una postura coherente respecto a la separación de poderes sino que además su propuesta representaba una alternativa real a la defendida por los federalistas, ver: “Checks, Balances and Boundaries”, op. cit., pp. 34-47.

<sup>1300</sup> Sánchez-Cuenca, Ignacio y Pablo Lledó. “Introducción. La teoría de la democracia y las instituciones en el debate americano”. *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Editorial Alianza, Madrid, 2002, pp. 24 y 25.

los demás, o *controlarlos* de algún modo. El significado de sus palabras [...] no puede ser más que el siguiente: que cuando *todas* las funciones de un poder son ejercidas por los mismos que ejercen *todas* las funciones de otro poder, se conculcan los principios fundamentales de una constitución libre<sup>1301</sup>. Para Madison, el solo hecho de separar las diversas clases de poder según sea su carácter ejecutivo, legislativo o judicial, no es suficiente para contener la “naturaleza expansiva” del poder. Por el contrario, sólo cuando estos poderes están lo suficientemente relacionados y combinados como para ejercer controles entre ellos, es posible mantener en la práctica la separación de poderes que un gobierno libre exige<sup>1302</sup>. La trayectoria de la separación de poderes entonces, advierte Greppi “comenzó a torcerse desde el momento inicial, en su primera y más prestigiosa afirmación histórica”<sup>1303</sup>. Entendiendo Madison que los llamamientos ocasionales al pueblo para resolver los conflictos que surjan cuando un poder invada la autoridad de otro sería una medida inapropiada e inefectiva<sup>1304</sup>, advierte que los remedios deben crearse al interior del sistema, de manera que sean los mismos órganos quienes estén llamado a mantenerse unos a otros en el lugar que les corresponde<sup>1305</sup>. La mejor forma entonces de evitar la concentración de poderes consiste en dar a cada órgano “los medios constitucionales necesarios y los motivos personales para resistir los atropellos de las demás”, en síntesis, “[h]a de lograrse que la ambición contrarreste a la ambición”<sup>1306</sup>.

La concepción del sistema de frenos y contrapesos como un mecanismo para evitar “los atropellos de los demás”, señala Gargarella, se basa en una “lógica agonial, del conflicto” que responde a la desconfianza que tiene Madison en el hombre y que se contrapone al modelo de la separación estricta que se funda en la plena confianza en las capacidades políticas de los ciudadanos y en su compromiso cívico. En efecto, esta lógica supuso optar por “una estrategia institucional de paz armada, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes armas

---

<sup>1301</sup> Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison. El federalista 47. Traducción de Pablo Lledó. Editorial Alianza, Madrid, pp 128.

<sup>1302</sup> Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison. El Federalista 48, p. 135. Desconfiado del poder legislativo por considerar que “extiende por doquier su ámbito de actividad y arrastra todo el poder hacia su impetuoso torbellino”, Madison advertía de los peligros de sobreestimar la capacidad que tendrían los límites constitucionales para contener el espíritu abusivo del poder pues, si bien la mayoría de constituciones americanas no perdieron de vista el peligro que para la libertad podría representar un ejecutivo excesivamente fortalecido, dejaron de lado el peligro que supone acumular todo el poder en el legislativo cuando es éste quien, teniendo poderes más amplios y estando sometido a límites menos precisos, es más propenso a extralimitarse que los poderes ejecutivo y judicial. Ver: *Ibíd.*, pp. 136-138.

<sup>1303</sup> Greppi, Andrea. “A la sombra de Hobbes. Sobre la ideología de la separación de poderes”. En prensa.

<sup>1304</sup> Las razones por las que Madison considera que es inconveniente recurrir al pueblo como un remedio para mantener a los poderes dentro de sus límites constitucionales quedan expuestas en El Federalista 49.

<sup>1305</sup> Madison, El Federalista 51, op. cit., p. 148.

<sup>1306</sup> *Ibíd.*, p. 149.

defensivas contundentes (<medios constitucionales>) capaces de prevenir los posibles ataques de los restantes”<sup>1307</sup>. El elemento entonces que motiva a cada rama a resistir las intrusiones de las demás, no es el deseo de servir al conjunto sino el autointerés de conservar la porción de poder que se le ha asignado. Así, “funcionarios egoístas y dotados de herramientas defensivas apropiadas y equivalentes iban a ocuparse -por su propio interés- de resistir los ataques esperables de los demás”<sup>1308</sup>. Este “uso institucional” del autointerés como mecanismo de control, le permite además al sistema “economizar en virtud”<sup>1309</sup>.

La vigencia de este modelo de frenos y contrapesos en Latinoamérica, advierte Negretto, es limitada en la medida en que la mayoría de las constituciones de la región o bien, ha eliminado la representación de intereses diversos en la presidencia y el Congreso –modificando el sistema electoral– con el fin de evitar que surjan gobiernos divididos, o bien, cuando permite la existencia de gobiernos divididos, ha moderado la capacidad de veto que tiene cada poder sobre las decisiones de los demás, otorgando fuertes poderes al presidente para promover cambios en la legislación sin necesidad de conseguir el apoyo del Congreso, a través de la expedición de decretos con fuerza de ley<sup>1310</sup>. La región se ha apartado así del modelo estadounidense de frenos y contrapesos o ha adoptado selectivamente algunos de sus elementos<sup>1311</sup>. En todo caso, en cualquiera de sus dos versiones, señala Gargarella, el sistema de frenos y contrapesos es poco favorable a la cooperación y al diálogo, dice el autor: “[e]s más, lejos de alentar la cooperación, buscaba contener la confrontación; antes que promover el diálogo, procuraba canalizar la agresión, y en lugar de favorecer la ayuda y el aprendizaje mutuos, trataba de impedir la destrucción entre unos y otros”<sup>1312</sup>.

Pese a sus variaciones, el sentido del principio de separación de poderes continúa siendo controlar al poder para evitar sus abusos. En el período que se estudió en esta investigación, el sistema de frenos y contrapesos sufre modificaciones importantes que tuvieron por objeto reducir la concentración de poderes en cabeza ejecutivo. No obstante, a pesar de los reajustes, el

---

<sup>1307</sup> Gargarella, Roberto. “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”. *Por una justicia dialógica*, comp. Roberto Gargarella, Siglo XXI, Buenos Aires, 2014, p. 126.

<sup>1308</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>1309</sup> *Ibidem*.

<sup>1310</sup> Negretto, Gabriel. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *op. cit.*, p. 42 y 55-63.

<sup>1311</sup> Un estudio detallado de la evolución del principio de separación de poderes en el constitucionalismo Colombiano puede consultarse en: Barreto Rozo, Antonio. “El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano”, *op. cit.*, pp. 213-260.

<sup>1312</sup> Gargarella, Roberto. “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, *op. cit.*, p. 136 y 137.

principio de separación de poderes sufre continuas distorsiones. En el primer período, no sólo las facultades legislativas que la Constitución le otorgó al ejecutivo eran excesivas sino que además la Corte se negó a ejercer un control material de los decretos expedidos por el ejecutivo y, el Congreso, aparte de apoyar la arrogación que éste hizo de sus funciones, participó activamente en la delegación de las mismas. En este período la Constitución le otorga de entrada una posición privilegiada al ejecutivo y fallan los pocos controles que podían, si bien no evitar, al menos sí reducir sus abusos.

A partir de la Constitución de 1991, las facultades del ejecutivo se recortan y los contrapesos se refuerzan. La Corte asume su función de llevar a cabo un control material de los decretos expedidos por el presidente y consigue con éxito poner freno a sus intentos de continuar arrogándose la función legislativa. El Congreso, por su parte, ya no puede delegar su facultad de legislar sino respecto a materias precisas y por un tiempo no mayor a seis meses. Asimismo, se le otorga un nuevo control sobre el ejecutivo, la moción de censura, que le permite incidir, no en la conformación del gabinete pero sí en quién puede permanecer en él. Aunque el diseño institucional parece haber conseguido restablecer un equilibrio entre los poderes, los amplios poderes partidistas que consigue el ejecutivo le permiten evadir los controles del Congreso como por ejemplo, el juicio político que éste intentó sin éxito adelantarle al presidente Ernesto Samper. Nuevamente, en 2003 se afina el sistema de frenos y contrapesos a través de una reforma electoral y de partidos que se proponía fortalecer los partidos para ejercer mayores controles sobre el ejecutivo. La amplia facultad nominadora del presidente, sin embargo, le permite negociar de forma individual con algunos congresistas para conseguir la mayoría que le permitiría levantar la prohibición de reelegirse. A partir de la reelección, el presidente logra concentrar de forma progresiva más poder hasta desfigurar el sistema de frenos y contrapesos diseñado por la Constitución de 1991.

Esta confusión de poderes, señala Bovero, supone una inversión de la democracia, esto es, una “inversión del flujo ascendente de poder que caracteriza a la democracia por definición”<sup>1313</sup>. En efecto, señala, cuando los poderes se concentran y confunden en el vértice, ya el proceso decisional no empieza en el ciudadano elector sino en quien tiene los medios para hacerse elegir. Este flujo descendente de poder supone un rasgo autocrático y aunque después las “pseudodecisiones” que toma el elector, ascienden al vértice, “el juego democrático resulta en

---

<sup>1313</sup> Bovero, Michelangelo. *Una gramática de la democracia*. Traducción de Lorenzo Córdova Vianello, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 157.

realidad falseado. No sólo, resulta invertido”<sup>1314</sup>. Aparte de servir para limitar y controlar el poder, señala Greppi, la determinación de los poderes es condición de autodeterminación democrática<sup>1315</sup>, esto es, “una garantía indirecta del derecho a conocer quién y cómo tiene la última palabra sobre qué cosas”<sup>1316</sup>. De hecho, señala, cuando los ciudadanos no pueden identificar con claridad quién toma las decisiones y por tanto, asignar responsabilidades, no pueden opinar, pierden su derecho a la crítica y con él, “cae [...] la última defensa ante la proliferación del poder arbitrario”<sup>1317</sup>. Sin la opinión de los ciudadanos entonces, afirma, la democracia termina por convertirse en su contrario.

La distorsión en la identificación que pueden hacer los ciudadanos sobre quién toma las decisiones puede visualizarse en el caso colombiano, tomando las encuestas de opinión del Latinobarómetro que miden la confianza que tienen los ciudadanos en instituciones como el Congreso y la presidencia. En el caso de Ernesto Samper por ejemplo, en 1996, año en el que la Cámara archiva la investigación contra el presidente por la supuesta financiación de su campaña presidencial con dineros del narcotráfico, el 48.5% de los encuestados dice no tener “ninguna confianza” en el Congreso, 34.5% dice tener “poca”, 12.6 “algo” y 2.2% “mucho”<sup>1318</sup>. Respecto a la confianza en el gobierno, un 47.8% dice no tener “ninguna confianza”, 32.7% “poca”, 14.7% “algo” y 3% “mucho”. Si bien la distancia entre la confianza que los ciudadanos dicen tener sobre el presidente y sobre el Congreso es poca, no deja de parecer extraño que tengan más confianza en el gobierno pese a haber sido éste el que se enfrentó a un juicio político por corrupción.

Otro caso en que puede verse una distorsión de esta identificación es en el de los falsos positivos. A pesar de que la prensa dio gran publicidad al caso de los desaparecidos de Soacha en 2008, un 6.2% de los encuestados dijo tener “mucho” confianza en el Congreso, 19.8% “algo”, 40.4% “poca” y 29.5% “ninguna confianza”. Por el contrario, la confianza en el gobierno se mantuvo más alta que en el Congreso. Un 26.3% de los encuestados dice tener “mucho confianza” en el gobierno, 32.2% “algo”, 25.2% “poca” y apenas 14.3% ninguna. Pero no sólo

---

<sup>1314</sup> *Ibíd.*, p. 159.

<sup>1315</sup> Greppi, Andrea. *La democracia y su contrario*, op. cit., p. 98. Ver del mismo autor: Greppi, Andrea. “A la sombra de Hobbes. Sobre la ideología de la separación de poderes”, op. cit.

<sup>1316</sup> Greppi, Andrea. *La democracia y su contrario*, op. cit., p. 113.

<sup>1317</sup> *Ibíd.*, p. 98.

<sup>1318</sup> La pregunta del Latinobarómetro era “[p]or favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, última consulta: 16 de noviembre de 2016.



llaman la atención los altos porcentajes de confianza que obtiene el presidente sino también los índices que logran las Fuerzas Militares, que era la principal institución vinculada al caso de los falsos positivos. En 2008, un 27.5% de los encuestados dice tener “muchísima confianza” en las Fuerzas Armadas, 36.2% “algo”, 21.1% “poca” y apenas 13.7% “ninguna”. En 2009, sin embargo, esta confianza baja a 21% para los que afirman tener “muchísima confianza”, 35% para “algo”, 26.1% “poca” y 14.4% “ninguna”. De esta forma, a pesar de que algunas de las decisiones más impopulares son tomadas por el ejecutivo, es el Congreso quien carga con la desconfianza y la reprobación constante por parte de la ciudadanía mientras que el presidente, conserva o incluso aumenta sus índices de favorabilidad. Esta desconfianza en el parlamento no es exclusiva al caso colombiano. Alcántara y Sánchez explican este fenómeno en la región en el hecho de que el Congreso “es el espacio natural de procesamiento del conflicto y el disenso en el sistema democrático. Además, la propia lógica del trámite parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. A estos factores hay que añadir que, al ser un cuerpo colegiado, el Congreso es más propenso a tener miembros que lo desprestigien. Por otra parte, la tradición personalista de la política latinoamericana confiere un plus a la figura presidencial”<sup>1319</sup>.

Ahora bien, además de suponer todas las formas de hiperpresidencialismo que se encontraron en este período una distorsión del principio de separación de poderes, las decisiones que tomó el ejecutivo en cada una de ellas dejaron en evidencia que dependiendo de cuáles sean las herramientas que le permitan concentrar poder, sus decisiones podrán afectar una u otra faceta de la democracia. Aunque estos ejemplos no son evidencia suficiente para establecer una ley que permita afirmar que en todos los casos en que se configure una forma de hiperpresidencialismo se producirán necesariamente determinados efectos sobre la democracia, sí permiten formarse una idea sobre cómo podría decidir un ejecutivo al que se le asignan excesivos poderes legislativos, partidistas o los dos de forma simultánea.

Por ejemplo, cuando el hiperpresidencialismo se construyó sobre excesivas facultades legislativas y amplios poderes partidistas, éste garantizó su gobernabilidad silenciando las voces de protesta a través de la declaración reiterada de un estado de sitio. En el primer período pudo verse entonces cómo, las libertades que Bobbio llama “las cuatro grandes libertades de los modernos”, esto es, la libertad personal, de prensa y de opinión, de reunión y de asociación, fueron fuertemente restringidas<sup>1320</sup>. En efecto, como se vio en el primer apartado, los decretos

---

<sup>1319</sup> Alcántara Sáez, Manuel y Francisco Sánchez López. “Las Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina”, op. cit., p. 59.

<sup>1320</sup> Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*. Edición de Michelangelo Bobero, traducción de

expedidos por el ejecutivo para “conjurar los efectos de la perturbación” dieron pie a numerosas detenciones arbitrarias, violaciones al debido proceso, prohibiciones para disentir y participar en protestas, para participar en la creación de nuevos partidos políticos así como restricciones a la prensa para publicar cierta información<sup>1321</sup>. Estas libertades, como bien advierte Bovero, constituyen precondiciones de la democracia, en la medida en que “solamente su garantía institucional permite la existencia de la democracia”<sup>1322</sup>. También la libertad política, esto es, “el derecho de todos los ciudadanos a participar en la formación de las decisiones colectivas que les atañen”<sup>1323</sup> resultó fuertemente restringida en este período. Su restricción quedó manifiesta en la persecución que sufrieron sindicalistas, defensores de derechos humanos y líderes de izquierda durante este período. Pero más grave que la restricción de la participación, fue la exclusión que supuso el exterminio de todo un partido político de izquierda que empezaba a perfilarse como una alternativa a los partidos tradicionales. Nuevamente, advierte Bovero, un régimen se entiende como democrático cuando todos los destinatarios de las decisiones colectivas tienen el “derecho-poder” de participar en el proceso que conduce a la toma de tales decisiones<sup>1324</sup>. Es a raíz de esta libertad política que “ningún individuo resulta estar subordinado a una voluntad externa, que se impone desde lo alto y desde fuera, porque cada uno participa, al igual que todos los demás, en la determinación de la voluntad colectiva, aquella que Rousseau llamaba <voluntad general>”<sup>1325</sup>.

De otro lado, la creciente influencia que ganaron los militares para el manejo del orden público es un factor a tener en cuenta en esta forma de hiperpresidencialismo. Si bien no se trata de un régimen militar donde las fuerzas armadas ejercen directamente el poder, su presencia en la toma de decisiones políticas fue determinante. En efecto, aparte de encabezar un militar el Ministerio de Defensa en todo el primer período y por tanto, participar éstos del gobierno, desde el mandato de López Michelsen los militares empiezan a influir progresivamente en las decisiones que adopta el ejecutivo respecto al manejo del orden público, ejercen presión sobre el presidente con exigencias sobre las medidas que debe adoptar durante los estados de sitio e incluso vetan algunas de sus políticas más importantes, como la de Belisario Betancur de

---

Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Trotta, Madrid, 2009, pp. 381 y 382.

<sup>1321</sup> En este caso se configuraría lo que Robert Dahl llama una “hegemonía cerrada”, que se caracteriza por impedir “la oposición, el debate público o la lucha política” y por restringir el número de personas que pueden participar o tener voz en la discusión de la política del gobierno. Ver: La poliarquía: participación y oposición. Traducción de Julia Moreno San Martín, 3ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2009, pp. 13-19.

<sup>1322</sup> Bovero, Michelangelo. Una gramática de la democracia, op. cit., p. 49.

<sup>1323</sup> Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*, op. cit., pp. 382.

<sup>1324</sup> Bovero, Michelangelo. *Una gramática de la democracia*, op. cit., p. 42.

<sup>1325</sup> *Ibíd.*, p. 90.

adelantar un proceso de paz con las FARC<sup>1326</sup>. De esta forma, aunque el poder fue ejercido en este período por un civil, la ampliación de competencias que éste hizo a los militares terminó por otorgarles un papel decisivo en las decisiones sobre el manejo del orden público y puso en duda la capacidad del ejecutivo para dirigirlos y subordinarlos<sup>1327</sup>.

También en el tercer período, especialmente a partir del segundo mandato de Álvaro Uribe, en donde el hiperpresidencialismo se construye sobre facultades legislativas moderadas (que al final de su mandato se amplían) y excesivos poderes partidistas, las restricciones a la posibilidad de disentir se repiten<sup>1328</sup>. Pese a que el pilar sobre el que se concentra el poder se invierte respecto del primer período, se producen efectos similares a los que se encontraron en éste pues, nuevamente el ejecutivo intenta garantizar su gobernabilidad silenciando las voces de protesta y persiguiendo a la oposición. En esta ocasión, no se vale de los militares como en el primer período, pero sí del organismo de inteligencia del Estado (DAS). En procesos judiciales adelantados contra miembros de este organismo, quedaron probadas las interceptaciones ilegales, en ocasiones acompañadas de intimidaciones y amenazas, a miembros de la oposición, sindicalistas y defensores de derechos humanos. Asimismo, para intentar detener los efectos adversos que estaban teniendo sobre la bancada del gobierno las investigaciones que adelantaba la Corte Suprema a algunos congresistas por sus vínculos con los grupos paramilitares –investigaciones que amenazaban con descompletar su mayoría en el parlamento– el ejecutivo utilizó diversas estrategias para desprestigiar a la Corte y de esta forma, neutralizar los efectos de sus investigaciones.

Ahora bien, cuando la Constitución de 1991 recortó las facultades del ejecutivo para recurrir a los estados de excepción y prohibió restringir estas libertades durante los mismos, el gobierno ya no pudo utilizar sus facultades para silenciar a la oposición. En el segundo período, en el que el hiperpresidencialismo se construye sobre facultades legislativas moderadas y poderes partidistas amplios pero no excesivos, ya no se registran las restricciones a las libertades civiles y políticas

---

<sup>1326</sup> Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn y Juan José Linz. "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America". En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, ed. Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan José Linz y Seymour Martin Lipset, 2 edition, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1999, p. 20-23.

<sup>1327</sup> Mainwaring Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, 2001, p. 45.

<sup>1328</sup> En un régimen democrático, afirma Bobbio, el consenso no se impone desde arriba y por tanto, no sólo alguna forma de disenso es inevitable sino que precisamente esta posibilidad de manifestar libremente el desacuerdo es la que hace que el consenso sea real, "pero, ¿cómo podemos aceptarlo si lo impedimos?". Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Traducción de José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, 2007, México, D.F, 1984, p. 72.

que se constataron en el primer y tercer período. Esto podría explicarse en los axiomas de Robert Dahl según los cuales, “[l]as probabilidades de que un gobierno tolere la oposición a su régimen aumentan a medida que disminuyen los recursos con que dicho gobierno cuenta para suprimir a sus adversarios, en relación con las fuerzas de la oposición” y continúa, “[l]a probabilidad de que un gobierno tolere a la oposición aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición”<sup>1329</sup>. La limitación tanto de las facultades legislativas del ejecutivo como de sus poderes partidistas, disminuyó su capacidad de utilizar la violencia en contra de sus adversarios y por tanto, éste ya no pudo garantizar su gobernabilidad neutralizando a la oposición.

No obstante, para tener una buena democracia, advierte Greppi, “no basta con asegurar las garantías de libertad y los derechos sociales, no es suficiente multiplicar el número de veces que el ciudadano es llamado a las urnas, ni se puede fiar todo a la educación y a la virtud: son necesarias, además, reglas de representación y distribución de poderes que dibujen un marco comunicativo adecuado para los procesos de formación de la opinión y la voluntad”<sup>1330</sup>. En este período entonces, aunque el ejecutivo no garantizó su gobernabilidad a partir de una persecución a la oposición, sí pudo constatarse un vaciamiento de la representación en donde las decisiones que debían ser discutidas y aprobadas al interior del Congreso fueron tomadas por el ejecutivo e impuestas a éste<sup>1331</sup>. Esto nos lleva a la frontera crítica que, según Bovero, delimita la democracia de la autocracia. Nos encontramos así “entre un régimen que asegura todavía algún grado apreciable de igualdad y de libertad política, y que por ello permite una cierta forma de autodeterminación colectiva, y un régimen en el cual las decisiones caen, generalmente, de lo alto”<sup>1332</sup>. La democracia deja de ser representativa cuando es un órgano monocrático el que toma las decisiones pues, es al órgano colegiado que representa la diversidad de ideologías e intereses que existen en una sociedad plural, a quien corresponde

---

<sup>1329</sup> Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*, op. cit., p. 55

<sup>1330</sup> Greppi, Andrea. *La democracia y su contrario*, op. cit., p. 127.

<sup>1331</sup> La crítica actual a la democracia representativa de partidos, según Laporta, se basa en una insatisfacción tanto con la idea misma de “representación” como con los partidos políticos. Para implementar correctivos a la primera, algunos defienden una “democracia participativa”, mientras que para lidiar con la crisis de los partidos se ha apelado tanto a la figura de los movimientos sociales que estarían llamados a suplirlos como a la idea de llevar a cabo una reestructuración de los mismos. Laporta, Francisco. “El cansancio de la democracia”. *Claves de razón práctica*, Vol. 99, 2000, p. 20.

<sup>1332</sup> Bovero, Michelangelo. “La democracia y sus condiciones”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Vol. 253, 2010, p. 16.

tomar las “decisiones colectivas vinculantes erga omnes”, “[l]a última condición de la democracia de los modernos es, por lo tanto, una condición de representatividad”<sup>1333</sup>.

En efecto, la noción de representación como reproducción, afirma Nino, no puede tener proyección en un órgano unipersonal pues, precisamente este carácter unipersonal impide que en él se reflejen intereses o ideologías contrapuestas<sup>1334</sup>. La representación, dice, puede justificarse bajo una visión epistémica de la democracia, si se entiende como una delegación que hacen los electores a los representantes para que continúen con el debate que tuvo lugar entre ellos antes de las elecciones y lo hagan partiendo de los programas que aprobaron éstos al elegirlos<sup>1335</sup>. De esta forma, “[l]a obligación de los representantes es continuar con el proceso de deliberación, respetando ese consenso y profundizando en los puntos más específicos dentro del marco de tal consenso”<sup>1336</sup>. Es entendible entonces que para Nino, un sistema presidencial sea mucho más distante de un modelo ideal de democracia deliberativa que un sistema parlamentario, a menos que al ejecutivo se le asigne la única tarea de implementar políticas bajo el control estricto de un parlamento que, por su carácter colectivo y deliberativo, puede continuar con la discusión pública en el punto en que la dejó el electorado.

Precisamente es el reemplazo de la discusión de los órganos deliberativos por el poder discrecional del ejecutivo –que los convierte “en meras poleas de transmisión de las decisiones ya elaboradas, ya cerradas, desde el Ejecutivo”<sup>1337</sup>– el que, según Gargarella, hace que una democracia deliberativa no sea muy compatible con un sistema hiperpresidencialista. Una concepción deliberativa de la democracia, afirma, entiende que la democracia es valiosa no sólo porque los ciudadanos votan sino por el proceso de reflexión colectiva, de discusión pública, que lo antecede y que favorece la toma de decisiones imparciales, “si tal discusión faltara, luego, no sería razonable esperar que las decisiones que se adoptaran resultaran ser unas decisiones imparciales, ni tampoco quedarían demasiadas buenas razones para apoyar tal sistema político como particularmente valioso”<sup>1338</sup>. Tanto para Nino como para Gargarella, la deliberación colectiva conduce a la toma de decisiones imparciales en la medida en que ayuda a identificar y

---

<sup>1333</sup> *Ibíd.*, pp. 19 y 20.

<sup>1334</sup> Nino, Carlos Santiago. “El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>1335</sup> Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*, *op. cit.*, pp. 235 y 236.

<sup>1336</sup> Nino, Carlos Santiago. “El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>1337</sup> Gargarella, Roberto. “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>1338</sup> Gargarella Roberto. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996, p. 158.

eliminar los posibles errores fácticos y lógicos de nuestros juicios, enriquece estos juicios proveyéndolos de información que no teníamos, contribuye a eliminar los prejuicios o errores de interpretación que determinan nuestras decisiones y obligan a cada participante a modificar sus argumentos de forma que sean aceptables frente a los demás<sup>1339</sup>.

El vaciamiento de la representación, sin embargo, no es exclusivo de un hiperpresidencialismo que se construye sobre facultades legislativas moderadas y amplios poderes partidistas. En las tres formas de hiperpresidencialismo que se identifican, una parte importante de las decisiones políticas son impuestas desde arriba por el ejecutivo, bien porque éste las implementa de forma unilateral mediante la expedición de decretos con fuerza de ley –que pueden responder tanto a una delegación expresa del Congreso o a una declaración de un estado de excepción<sup>1340</sup>– o bien porque éste ejerce un fuerte control sobre la mayoría en el Congreso, a veces a partir de negociaciones individuales, que le permite evadir controles e imponer su agenda. El hiperpresidencialismo exhibió así una “tendencia autocratizante” que llevó a que las elecciones fueran entendidas “como un método para la investidura de un solo individuo, al cual le <corresponde> la guía suprema del país”<sup>1341</sup>. Esta tendencia concretó el riesgo advertido por Bovero en el que “el <electo>, investido con un <pluspoder> personal, tiende a subordinar, cuando no a subyugar, a los órganos representativos, reduciendo al parlamento a una función poco más que coreográfica; y luego también neutralizando a las instituciones de control y de garantía”<sup>1342</sup>.

Pero, a pesar de las distintas formas en que se afecta la democracia en este período, los ciudadanos parecen tener una percepción distinta. De hecho, llaman la atención los resultados del Latinobarómetro respecto a la satisfacción que manifiestan los ciudadanos con la democracia<sup>1343</sup>. Si se suman las opciones de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”, se tiene para 1996, un resultado de 15.9%, que asciende a 39.7% en 1997, desciende a 24.2% en 1998, se mantiene en 27.8% en el año 2000, sufre una caída dramática a 7.7% en 2001, sube a 11.2% en 2002, remonta de nuevo a 22% en 2003, sube a 30.2% en 2004, baja levemente a 29.3% en

---

<sup>1339</sup> *Ibíd.*, p. 158-160

<sup>1340</sup> Respecto a este punto advierte Negretto: “la concentración de poder legislativo en manos de los presidentes degrada el proceso de deliberación democrática, que debe ser pública e involucrar la mayor cantidad de intereses posible”. Ver: Negretto, Gabriel. “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, *op. cit.*, p. 50.

<sup>1341</sup> Bovero, Michelangelo. “La democracia y sus condiciones”, *op. cit.*, p. 24.

<sup>1342</sup> *Ibíd.*, p. 20

<sup>1343</sup> La pregunta del Latinobarómetro era “[e]n general, ¿Diría Ud. que está que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, última consulta: 16 de noviembre de 2016.

2005, sube a 32.6% en 2006, se mantiene en 32.7% en 2007, sigue subiendo a 41.7% en 2008, a 42% en 2009 y baja levemente a 39.2% en 2010. Se ve entonces que los períodos de Álvaro Uribe se caracterizan por un aumento progresivo de la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. Si bien en este período hubo una tendencia a justificar las decisiones del ejecutivo en los altísimos índices de favorabilidad que gozó el presidente durante sus ocho años de mandato, no debe olvidarse que “no todo consenso popular es un consenso democrático. Es falaz sostener que todo lo que le agrada a la mayoría (una decisión, un gobierno, un líder, etcétera) es (sensatamente definible como) <democrático>. –continúa Bovero– La identificación acrítica entre el consenso popular y la democracia impide ver incluso aquello que debería ser evidente, es decir, que la adhesión del pueblo (demo) al poder (crazia) de un autócrata no instituye de ninguna manera una demo-crazia, un poder del pueblo, en algún sentido plausible, incluso cuando esta adhesión llegara a manifestarse como un (paradójico) <plebiscito cotidiano>”<sup>1344</sup>.

La regeneración democrática exige, además de garantizar las libertades civiles y políticas, *reinventar* la representación<sup>1345</sup>. Para ello, Greppi propone marcar distancia de la idea de representación como mera correspondencia entre la voluntad de los representados y la actuación de los representantes y adoptar un punto de partida más amplio que el autor califica de “deliberativo”. Según éste, “la representación es entendida como un proceso cuyos referentes centrales no están ni en las elecciones ni en los parlamentos, ni en los sistemas de control, sino en el intercambio discursivo entre ciudadanos e instituciones, en el ir y venir de las razones que permite tomar conciencia de la relevancia de las cuestiones sometidas a debate, en un proceso constitucionalmente reglado, en el que intervienen distintos actores, en diferentes roles”<sup>1346</sup>. Este giro deliberativo aplicado a los regímenes políticos latinoamericanos exige, según Gargarella y Courtis, que las instituciones –inspiradas en el modelo estadounidense que parte de la idea de que los sujetos son incapaces de actuar de manera independiente y concertada<sup>1347</sup>– se

---

<sup>1344</sup> Bovero, Michelangelo. “La democracia y sus condiciones”, op. cit., p. 18.

<sup>1345</sup> Frente al desencanto en el sistema representativo y la tentación de refugiarse en la desintermediación, esto es, a defender la relegación de la representación a un papel secundario para darle un papel central a los mecanismos de democracia directa, resulta de gran interés la defensa, o más bien la apología que hace Andrea Greppi del poder de la representación, ver: *Teatrocracia. Apología de la representación*. Editorial Trotta, Madrid, 2016. También Sartori se opone a la tendencia al “directismo” señalando las ventajas de la representación. Dice Sartori: la “representación electiva” trae ventajas como la receptividad de los parlamentarios para escuchar a los electores y responder a sus demandas, la rendición de cuentas y la posibilidad de la destitución. Ver: Sartori, Giovanni. “En defensa de la representación política”. *Claves de razón práctica*, Vol. 91, 1999, p. 6.

<sup>1346</sup> Greppi, Andrea. *La democracia y su contrario*, op. cit., p. 61.

<sup>1347</sup> Gargarella, Roberto y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, op. cit., p. 21.

organicen con una lógica institucional diferente a la que ofrece el sistema de frenos y contrapesos, es decir, que en lugar de diseñar mecanismos para “evitar y canalizar la guerra social”, se oriente a “facilitar una conversación extendida y entre iguales”<sup>1348</sup>. Pero incluso más que aspirar a restablecer un equilibrio entre los poderes, de diseñar nuevos cercos institucionales que consigan ahora sí moderar el ejercicio del poder presidencial, resulta tentadora la propuesta de Gargarella de optar por un sistema “no equilibrado” en el que sea la voz del parlamento la que esté por encima de los demás poderes o mejor, en lugar de crear “armas defensivas” para que los distintos poderes se controlen, diseñar nuevos incentivos para estimular el diálogo entre ellos<sup>1349</sup>.

### **3. Consideraciones finales**

La tesis de Linz, como se vio en la primera parte, empezó a perder adeptos cuando los regímenes latinoamericanos, que eran el punto de partida de su teoría, ganaron progresivamente en estabilidad a pesar de haber hecho su tránsito a la democracia en la tercera ola bajo formas de gobierno presidenciales. Si bien su conclusión fue superada tanto por los hechos como por sus críticos, los puntos débiles del presidencialismo que identificó Linz siguen siendo hoy de gran utilidad para predecir cuáles de sus características pueden amenazar la estabilidad de la democracia en un momento determinado, aunque ello no conlleve necesariamente su ruptura. En el caso colombiano por ejemplo, elementos como la doble legitimidad democrática, el período fijo del mandato presidencial y el carácter suma cero de las elecciones son útiles para identificar en momentos críticos, dónde reside la falla del sistema.

En efecto, la legitimidad democrática que le da al presidente el haber sido elegido por voto popular ha llevado a que en Colombia algunos de los conflictos que surgen entre el ejecutivo y el legislativo se resuelvan a favor del primero con el argumento de que está respaldado por el voto popular. Lo interesante además, es que la disputa no sólo se ha zanjado porque el presidente se imponga reclamando que representa el “querer de un pueblo” sino que otras instituciones llamadas a mediar en estos conflictos, como la Corte Constitucional, recurren también a este argumento para defender la primacía que, en ocasiones, le otorgan al ejecutivo. Recordemos por ejemplo, el caso del veto presidencial en el que la Corte impuso nuevas cargas al legislativo que no habían sido contempladas en la Constitución, tales como, la creación de un término para

---

<sup>1348</sup> Gargarella, Roberto. “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, op. cit., p. 125.

<sup>1349</sup> Gargarella, Roberto. “Recientes reformas constitucionales en América Latina”, op. cit., p. 980.



pronunciarse sobre las objeciones, el señalamiento del tipo de mayoría que requieren las cámaras para rechazar las objeciones por razones de inconstitucionalidad y la exigencia de que la insistencia vaya acompañada de un “mínimo de sustentación argumentativa”. Todavía más diciente fue que la Corte justificara estas decisiones afirmando que el constituyente configuró “esta precisa técnica de control del poder legislativo” con el fin de determinar cuál de las dos opciones que está en juego dispone de “más sólido consenso democrático” y continúa, “primará la voluntad del Gobierno, cuyo origen democrático, lo habilita para participar en el proceso de formación de las leyes [...]”<sup>1350</sup>. Todas estas cargas, que insisto, no estaban contempladas en la Constitución, inclinan la balanza a favor del ejecutivo y se apoyan en el argumento de la legitimidad democrática. El presidente tiene entonces en el veto una herramienta que le permite imponerse sobre el congreso y que puede dar lugar a un bloqueo cuando éste se niega a aprobar la agenda del gobierno.

De igual forma, el período fijo del mandato presidencial probó ser una amenaza a la democracia en la crisis política que desató el escándalo de la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper con dineros del narcotráfico. Durante el juicio del presidente, como bien lo predijo Linz, los actores políticos usaron mecanismos extra constitucionales para ponerle fin a la crisis dando por hecho que el Congreso sería incapaz de resolverla. Por un lado, el presidente utilizó su poder de forma tal que, como afirma Linz, sus opositores no querían esperar hasta la terminación de su mandato para removerlo. De hecho, Samper repartió prebendas entre los representantes que hacían parte de la Comisión que lo investigaba para que, en lugar de resolución de acusación propusieran la preclusión de la investigación. De esta forma, consiguió que el Congreso lo absolviera, fracasando el intento de que el presidente asumiera cualquier tipo de responsabilidad, fuera ésta política o jurídica. Por otro lado, mientras se desarrollaba la investigación, corrieron rumores sobre los planes de la oposición de recurrir a los militares para dar un golpe de Estado.

Por último, dentro de los puntos identificados por Linz, el carácter suma cero de las elecciones dio pie, en la mayor parte del período estudiado, a la configuración de relaciones hostiles entre el partido de gobierno y la oposición. En el primer período, si bien no se configuró formalmente un partido de oposición porque el gobierno era compartido entre los partidos tradicionales y éstos controlaban a su vez la mayoría del Congreso, las fuerzas políticas que no pudieron acceder al Congreso o que lo hicieron en proporciones muy pequeñas, vivieron un clima de tensión y miedo

---

<sup>1350</sup> Corte Constitucional, sentencia C-036 de 1998, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, sentencia C-500 de 2005, Magistrado ponente: Humberto Sierra Porto.

desencadenado por la política del gobierno de perseguir toda forma de oposición al régimen y la participación de los militares en su exterminio. De igual modo, en el último período, el discurso del gobierno creó un ambiente de tensión al asimilar a la oposición o a cualquier intento de criticar al gobierno, con el terrorismo y los grupos armados al margen de la ley.

También en los críticos de Linz y en quienes reformularon su teoría se encuentran elementos interesantes para analizar el caso colombiano. Mainwaring por ejemplo, advirtió que no es el presidencialismo el que no conviene a la estabilidad de una democracia sino la combinación entre éste y un sistema multipartidista. El primer período, sin embargo, demuestra que el bipartidismo no necesariamente conviene a la democracia. Aunque fue útil para poner fin a la dictadura de Rojas Pinilla en 1958 y lograr la estabilidad que la rivalidad entre los partidos tradicionales había roto, la negativa de estos partidos a permitir la participación y acceso de otras fuerzas políticas a la contienda electoral, desencadenó una ola de violencia de tan grandes proporciones que hizo tambalear nuevamente a las instituciones y amenazó incluso con quebrar la democracia. Esta violencia podría haberse evitado con la apertura del sistema y por tanto, con unas reglas electorales que favorecieran el multipartidismo. La reformulación de Chasquetti parece, en este sentido, más acertada. Para el autor, la combinación entre presidencialismo y multipartidismo sólo es riesgosa cuando los presidentes no desarrollan estrategias de coordinación o cuando se trata de un multipartidismo extremo. Los riesgos de un multipartidismo extremo se ven en el segundo período en donde la atomización de los partidos dificultó al presidente la formación de coaliciones que no dependieran de negociaciones individuales y aumentó la amenaza de producir una parálisis del sistema. Por el contrario, el multipartidismo moderado que resulta a partir de la reforma de 2003, se mostró más favorable a la estabilidad del sistema aunque las decisiones que se tomaron en el Congreso no necesariamente fueron más democráticas.

Asimismo, parece bastante atinada la idea de Cheibub de centrar el debate no tanto en las instituciones sino en la interacción entre estas y las condiciones que rodean su implantación. En efecto, para Cheibub las democracias precedidas por una dictadura militar fueron más propensas a quebrarse que aquellas precedidas por una dictadura civil, de manera que es el vínculo entre militarismo y presidencialismo, y no el presidencialismo en sí, una de las causas que puede ayudar a explicar la inestabilidad de la democracia, sobre todo en el primer período. En éste, el recuerdo de la dictadura de Rojas Pinilla salió a la luz cada vez que el sistema atravesó por una crisis. En las elecciones de 1970 por ejemplo, cuando la ANAPO fue derrotada en circunstancias tachadas de fraudulentas, algunos de sus miembros amenazaron con recurrir a los militares para

hacer cumplir los resultados electorales. También en 1986, cuando el M-19 se tomó el Palacio de Justicia, Belisario Betancur capituló por veintiséis horas y delegó en los militares la resolución de la crisis. Por último, durante el juicio político de Samper se denunció una conspiración para deponer al presidente ante la incapacidad del Congreso de juzgarlo por el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña electoral.

Si bien en el transcurso del período, la idea de recurrir a los militares para resolver las crisis presidenciales se hizo cada vez más remota, su participación en política sigue teniendo más peso sobre una potencial quiebra de la democracia que el hecho de que el sistema sea presidencial. No obstante, compartiendo la tendencia de la región, los desafíos a los que se enfrenta la democracia en el período de estudio ya no desencadenan la irrupción de regímenes autoritarios. Para Mainwaring y Haggopian, este hecho puede explicarse en que el ambiente político internacional es favorable a la democracia y éste, acompañado del compromiso de los principales actores, le permiten a una democracia sobrevivir incluso, con altos índices de pobreza, desigualdad y pobre desempeño democrático<sup>1351</sup>. En este mismo sentido, afirman Hinojosa y Pérez-Liñán, en contextos internacionales que desincentivan el uso de golpes militares, los legisladores de las nuevas democracias presidenciales han entendido que el juicio político es la herramienta constitucional más eficaz para sancionar a los presidentes que están involucrados en casos de corrupción o de abusos de poder<sup>1352</sup>. A esta situación respondería Marsteintredet que los regímenes latinoamericanos han conseguido contrarrestar la rigidez que Linz identificaba en el presidencialismo y hacer frente a sus conflictos sin que ello supusiera poner en riesgo la democracia. Herramientas como el juicio político o la moción de censura han permitido al sistema político colombiano enfrentarse a los bloqueos políticos que antes podían desembocar en una quiebra de la democracia. De hecho, si bien ninguna de las mociones de censura que se propuso a partir de la Constitución de 1991 fue aprobada por el Congreso, sí ha cumplido esta figura con el cometido de ejercer un control sobre el ejecutivo en la medida en que varios de los ministros han renunciado antes de que la moción sea votada por el Congreso.

No obstante, tenía en parte razón Linares cuando advertía que no era cierto que los sistemas presidenciales hubieran logrado una supuesta “flexibilidad” para enfrentar sus crisis o que sus desenlaces fueran “regulares” y “equivalentes” a los previstos por los sistemas parlamentarios.

---

<sup>1351</sup> Mainwaring, Scott y Frances Haggopian. “Introduction: The Thirdwave of Democratization in Latin America”, op. cit., p. 7.

<sup>1352</sup> Hinojosa, Víctor J. y Anibal S. Pérez-Liñán. “Presidential Survival and the Impeachment Process”, op. cit., pp. 653-675.

En el segundo y tercer período es posible encontrar las tres consecuencias anunciadas por el autor: “1) la postergación prolongada del conflicto, 2) la imprevisibilidad de las salidas institucionales, y 3) la legitimidad controvertida de las salidas institucionales”<sup>1353</sup>. La salida institucional que se planteó a la crisis de los años ochenta, esto es, expedir una nueva Constitución mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente, fue una salida imprevisible en la medida en que la Constitución contemplaba como único mecanismo de reforma el Acto Legislativo. De hecho, la Corte Suprema había declarado inconstitucionales los tres intentos de reformar la Carta porque el Congreso delegaba esta facultad en otro órgano o recurría a un procedimiento distinto al previsto por la Constitución. En este caso, sin embargo, gracias a la fuerza del movimiento estudiantil, el presidente se ve obligado a saltarse la Constitución –salto que la Corte consintió, con razón– para consultar a los ciudadanos si apoyaban o no la decisión de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Tras obtener el voto favorable de la ciudadanía, se conformó la Asamblea que expidió una nueva Constitución y dio salida a la crisis. Una segunda salida fue el proceso 8000 en donde se postergó de manera prolongada el conflicto. Pese a la crisis que desató el escándalo, el presidente se mantuvo en su puesto y prorrogó la tensión de forma innecesaria hasta la terminación de su mandato. También en este caso, la legitimidad de la salida institucional, esto es, la resolución de preclusión votada por el Congreso, fue fuertemente controvertida pues, los congresistas que la votaron fueron acusados por el delito de prevaricato ante la evidencia de que existían pruebas suficientes para acusar.

Ahora bien, en estos treinta y seis años las dos reformas constitucionales más importantes –la Constitución de 1991 y la reforma política de 2003– tuvieron por objeto moderar el hiperpresidencialismo y buscar mecanismos para fortalecer la democracia. Aunque implantar un sistema parlamentario no fue en este tiempo una solución viable pese a las recomendaciones de expertos y a la presentación de algunos proyectos de ley, fórmulas como la de efectuar una adecuada combinación de los arreglos institucionales sí ayudaron a disminuir algunos de los problemas del hiperpresidencialismo y produjeron una transformación en la manera en que se ejercía el poder presidencial. Según estos estudios, la reducción de las facultades del ejecutivo y la creación de un sistema electoral y de partidos que redujera la fragmentación y promoviera la creación de partidos disciplinados, ayudarían a disminuir la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo. Estas condiciones las habría cumplido la Constitución de 1991 al reducir las facultades del presidente respecto a las materias sobre las cuales tiene iniciativa legislativa exclusiva; los casos en los que puede declarar un estado de excepción y las materias y los

---

<sup>1353</sup> Linares, Sebastián. “Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo”, op. cit., p. 28.

tiempos en los que el Congreso puede delegarle su función legislativa. Con esta reforma se creyó que el hiperpresidencialismo se moderaría. No obstante, en los años que siguen a su expedición, el ejecutivo continúa concentrando amplios poderes partidistas gracias a la indisciplina de los partidos y a su fragmentación extrema. Entonces se pensó que la apertura del sistema de partidos implementada por la Constitución había llevado a una excesiva fragmentación e indisciplina de los partidos que facilitaba al presidente dominar al Congreso. Para combatir estos problemas, se diseñó una nueva reforma política en el año 2003. Pero, aún cuando aumentó la disciplina de los partidos y se favoreció su cohesión, una vez más el presidente, en lugar de perder el protagonismo en el sistema, empieza a construir fuertes poderes partidistas que le permiten imponerse sobre el Congreso. Así las cosas ¿en qué pudieron fallar los estudiosos del presidencialismo al momento de identificar los factores que determinan la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo? ¿en qué fallan fórmulas como las de Mainwaring y Shugart que afirman que la moderación del presidencialismo se consigue a través de arreglos institucionales que doten al presidente de poderes legislativos limitados, incentiven la formación de partidos disciplinados en el congreso y prevengan la fragmentación extrema del sistema de partidos?

Los fallos que pueden identificarse en estas fórmulas tras el estudio del caso colombiano, no suponen que éstas no funcionen o no sean útiles para estudiar otras realidades pues, su éxito para predecir el comportamiento de un sistema político determinado depende de la confluencia de múltiples factores. No obstante, en el contexto colombiano, puede decirse que fallaron en no haber previsto la capacidad que desarrolla el hiperpresidencialismo para mutar y de resistirse a las reformas que intentan reducir los poderes del ejecutivo. En efecto, se pensó que un adecuado diseño institucional sería suficiente para moderar los excesivos poderes de la rama ejecutiva, sin embargo, se subestimó el poder que tienen las prácticas políticas para situarse por encima de las instituciones y con él, la capacidad del ejecutivo para diseñar nuevas estrategias que le permitan saltarse controles y sacar partido de situaciones que en principio pueden resultarle desfavorables como, por ejemplo, no conseguir una mayoría de curules en el parlamento. Las reformas constitucionales han sido insuficientes para moderar el hiperpresidencialismo porque no consiguen alterar las costumbres que sitúan al presidente por encima del Congreso y lo entienden como el único que está en capacidad de resolver la crisis crónicas que afectan al país. En este sentido, advierte Medellín, “las reformas políticas podían servir para mejorar el funcionamiento del sistema político o para subsanar los desajustes de

algunas piezas claves de la democracia, pero nunca para corregir los comportamientos de una clase política descompuesta”<sup>1354</sup>.

También han fallado en no prestar suficiente atención al papel que juegan las instituciones, distintas al Congreso y a los partidos políticos, en la configuración del poder presidencial<sup>1355</sup>. Tenían razón Samuels y Shugart cuando advertían que dentro de los factores que miden la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo, además de las facultades legislativas y la conformación del Congreso, debía tenerse en cuenta la existencia o no del control de constitucionalidad. De hecho, la dirección hacia la que se encausaron las nuevas reglas de juego, estuvo condicionada por la forma en que las demás instituciones interpretaron estos cambios, así como por las respuestas de los actores que intervinieron en su implementación. A lo largo de todo el período pudo verse cómo la intervención de la Corte Suprema, primero, y de la Corte Constitucional, después, ha sido determinante tanto en la extensión de los poderes del ejecutivo como en su limitación. De esta forma, no se puede entender la configuración del hiperpresidencialismo sin evaluar el papel que ha asumido la Corte en su rechazo o su defensa.

Y de nuevo ¿por qué un régimen político que implementa reformas a la parte orgánica “lo suficientemente amplias como para alcanzar lo inalcanzado: la sala de controles de la Constitución”<sup>1356</sup>, no consigue moderar el ejercicio del poder presidencial para garantizar los derechos constitucionales? El caso colombiano plantea la situación contraria a la advertida por Gargarella en el constitucionalismo latinoamericano pues, no se trata de reformas que insertan nuevos y más amplios derechos sin modificar la organización del poder, esto es, dejando cerrada “la sala de máquinas de la Constitución”<sup>1357</sup> sino, de reformas a la parte orgánica que intentan romper con una organización centralizada y verticalista. Si el ejecutivo consigue transformarse y resistir, como en el caso colombiano, ¿en dónde está el problema? En otras palabras, si “*el mejor cambio en la sección de los derechos es el que se asegura actuando sobre la organización del poder*”<sup>1358</sup> ¿cuál es mejor cambio que asegura la restructuración de la organización del

---

<sup>1354</sup> Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*, op. cit., p. 191.

<sup>1355</sup> Sobre este punto advierte Duverger: “De hecho, la interpretación de una constitución no puede separarse de las interrelaciones entre las fuerzas políticas a las que ésta se aplica. Si las interrelaciones varían, la estructura y el funcionamiento de la forma de gobierno establecida por la constitución varían al mismo tiempo”. Ver: Duverger, Maurice. “A New Political System Model”, op. cit., p. 167. Esto demuestra la insuficiencia de los estudios puramente normativos para entender la configuración del hiperpresidencialismo y sus variaciones cuando no existen reformas al ordenamiento jurídico que puedan explicarlas.

<sup>1356</sup> *Ibíd.*, p. 360.

<sup>1357</sup> Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*, op. cit., pp. 356.

<sup>1358</sup> *Ibíd.*, p. 253.

poder? Una posible respuesta la podría encontrar el mismo Gargarella en Rawls cuando señala que, en la medida en que el derecho no es una disciplina autónoma y las reformas a éste influyen sobre las demás esferas de la sociedad y viceversa, para que estas reformas sean realmente exitosas debe cambiarse además la “estructura básica de la sociedad”. En efecto, afirma, “una Constitución no puede florecer en cualquier contexto, y mucho menos en contextos políticos, legales, sociales o económicos que le sean hostiles. De allí que para alcanzar el éxito requiera acciones sobre otras esferas de la sociedad, capaces de permitir que la reforma germine y florezca del modo más apropiado”<sup>1359</sup>. Y aquí resulta pertinente la pregunta de Bobbio, “¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?”<sup>1360</sup>.

El hiperpresidencialismo colombiano, ha quedado demostrado en los tres períodos, se construye a partir de un diseño institucional pero también sobre una cultura política. Se equivocan así quienes asumen que el hiperpresidencialismo es únicamente un problema de excesos que puede corregirse con controles “adecuados”, un reequilibrio de los poderes o una ampliación de la participación de la ciudadanía. El pasado autoritario sobre el que se asienta el presidencialismo latinoamericano, sigue determinando la dirección de estos regímenes y el comportamiento de sus instituciones. En el caso colombiano, la débil cultura democrática de los ciudadanos es un problema que se comunica a las instituciones pues, son éstos los que ocupan los cargos públicos y las dirigen, pero también son los que como electores exigen presidentes más fuertes que sean capaces de resolver las crisis sin intermediarios, presidentes que establezcan relaciones directas con ellos<sup>1361</sup>. De esta forma, las dinámicas políticas que guían el comportamiento de las instituciones no sólo discurren por cauces distintos a los trazados por las reformas institucionales sino que actúan en contracorriente, resisten a sus presiones e incluso consiguen ganar el pulso.

---

<sup>1359</sup> Gargarella, Roberto. “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, op. cit., p. 106.

<sup>1360</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 64.

<sup>1361</sup> Para fortalecer esta cultura democrática, señalan Isabel Wenses y Sauca: “la cultura de la legalidad apuesta por un impulso ético que se cristalice en generación de confianza política y prácticas basadas en principios de integridad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas; todo ello en el marco de la buena gobernanza y el buen gobierno”. Ver: Wenses, Isabel y José María Sauca Cano. “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”, op. cit., p. 22.





## CONCLUSIONES

Los estudiosos del presidencialismo han advertido que la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional depende de las facultades legislativas que la Constitución le asigna al ejecutivo y de los poderes partidistas que éste logra construir según esté diseñado el sistema electoral y de partidos. La combinación de estos factores y de la intensidad que cada uno de ellos adquiere en un sistema político determinado, da lugar a la configuración de una modalidad específica de presidencialismo. Estas variaciones del presidencialismo se distinguen de otras formas de gobierno híbridas porque actúan dentro de la lógica del principio de separación de poderes, esto es, en ellas, el ejecutivo se conforma y permanece en su cargo sin la intervención del congreso. Un sistema político encaja en la categoría de “hiperpresidencialismo” cuando el ejecutivo tiene una supremacía sobre los demás órganos del Estado que resulta de la concentración de las funciones ejecutiva y legislativa en cabeza suya, de forma que el parlamento queda estrictamente subordinado a él. Esta situación se presenta, en términos generales, cuando la Constitución le asigna al presidente la facultad de intervenir en el proceso de creación de la ley, tanto a través de poderes *proactivos* como *reactivos* y, además, su partido ocupa la mayoría de curules en el parlamento o en todo caso, éste logra construir fuertes coaliciones que le permiten aprobar sin discusión las decisiones que se toman desde arriba. El presidencialismo se modera, bien porque la Constitución reduce las facultades del ejecutivo y restituye al parlamento el ejercicio preponderante de la función legislativa, o bien porque, aun cuando el presidente tiene reconocidas en la Constitución amplias facultades, no consigue hacerse con una mayoría en el congreso que apruebe las decisiones que él impone. Finalmente, el presidencialismo puede “atenuarse” si las facultades legislativas y los poderes partidistas del ejecutivo se moderan, pero sobre todo, si se dota al congreso de herramientas suficientes para resistir a sus presiones. Esto puede lograrse con la implantación de figuras propias de los sistemas parlamentarios que tienen por objeto establecer relaciones de cooperación que favorecen el diálogo en lugar de la imposición como, por ejemplo, asignarle algún control sobre la designación de los ministros y su permanencia en el cargo.

De acuerdo a estos elementos, lo primero que pudo constatarse en el estudio del presidencialismo colombiano, es que, pese a las reformas constitucionales implementadas, las variaciones que experimenta el ejercicio del poder presidencial entre 1974 y 2010, no consiguen

desplazar el sistema hacia modalidades distintas del hiperpresidencialismo. De este modo, sea por un exceso de facultades legislativas o de poderes partidistas, el sistema presidencial colombiano encaja en la categoría de “híper” durante los tres períodos. No obstante, y este es un segundo hallazgo importante, no se trata de una misma forma de hiperpresidencialismo. Una mirada atenta a las reformas que se diseñaron para restablecer el equilibrio de poderes a lo largo de estos treinta y seis años, permitió identificar claramente en cada uno de los períodos, una modalidad distinta de hiperpresidencialismo.

En el primer período (1974-1990) la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo puede explicarse, de un lado, en la libertad con la que éste pudo ejercer la función legislativa amparado tanto en la delegación extraordinaria de facultades que hizo de forma reiterada el Congreso, como en las declaratorias casi permanentes de un estado de excepción. Y de otro, en los amplios poderes partidistas que le otorgó un sistema bipartidista que excluía de facto la participación y acceso de otras fuerzas distintas a las tradicionales. Para corregir este desequilibrio de poder, la Constitución de 1991 limitó los términos y los casos en los que el ejecutivo puede recurrir a los estados de excepción y modificó el sistema electoral y de partidos con el objeto de facilitar el acceso de nuevas fuerzas políticas a la contienda electoral.

Si bien en un principio el ejecutivo intentó seguir gobernando a través de los estados de excepción, la Corte Constitucional le exigió de forma reiterada atenerse a la nueva Carta y gobernar con las herramientas propias a un estado de “normalidad”. Además, sus poderes partidistas perdieron fuerza con la excesiva fragmentación en que degeneró el sistema de partidos, y a pesar de que la reforma no acabó con el bipartidismo como algunos lo predijeron, sí debilitó a los partidos tradicionales y dificultó al partido del presidente hacerse con una fuerte mayoría de curules en el parlamento. Con facultades legislativas moderadas y poderes partidistas reducidos, el ejecutivo perdía su capacidad de imponerse sobre el Congreso. Pero, si en un principio pudo pensarse que esta reducción de los poderes del ejecutivo produciría una moderación del hiperpresidencialismo, éste exhibe su gran capacidad para mutar y adaptarse a las nuevas condiciones. En efecto, para compensar la pérdida de poder que supuso la reforma constitucional y la insistencia de la Corte de sujetarse a las nuevas reglas, el ejecutivo recurre a otras estrategias que le permiten recuperar el protagonismo dentro del sistema. Valiéndose de herramientas “transaccionales”, el ejecutivo negocia individualmente con los congresistas su adhesión a la coalición de gobierno y amplía sus poderes partidistas. Así, en el segundo período (1990- 2002) el poder presidencial se construye sobre poderes legislativos moderados y amplios

poderes partidistas, que le permiten aprobar su agenda y escapar al control político del Congreso.

Para corregir los defectos del sistema electoral y de partidos, el Congreso impulsó en 2003 una reforma política que prometía reducir el número de partidos y dotar a sus líderes de herramientas para conseguir la disciplina de sus miembros. El presidente del tercer período (2002- 2010), que ya tenía facultades legislativas moderadas y no había conseguido una mayoría en el parlamento, se enfrenta al inicio de su mandato a un Congreso que se resiste a impulsar los proyectos que representan sus principales promesas de campaña. Nuevamente, con poderes legislativos y partidistas reducidos, podría pensarse en una moderación del poder presidencial. No obstante, se evidencia una nueva mutación del presidencialismo en la que el ejecutivo intenta deshacerse de las trabas que reducen su margen de acción y le impiden imponerse sobre el Congreso. Para ello, empieza a ajustarse a las viejas prácticas políticas y a participar de la “relación transaccional” que el Congreso había construido con los gobiernos anteriores. Con esta estrategia y favorecido por el levantamiento de la prohibición del transfuguismo político que supuso la reforma política de 2003, el gobierno pudo construir una coalición multipartidista que le aseguró una mayoría en el Congreso y le permitió aprobar la reforma que autorizaba su reelección.

Con la posibilidad de reelegirse (y habiendo sido en efecto, reelegido), el presidente logra recuperar el poder que la Constitución de 1991 y luego la reforma de 2003, habían minado y se regresa, de forma circular, a una situación similar a la del primer período. Con un poder nominador mayor, menores controles por parte de las instituciones llamadas a ejercer un contrapeso y excesivos poderes partidistas, el ejecutivo consigue imponerse sobre el Congreso y ejercer un fuerte control sobre las demás instituciones. Si algunos teóricos desconfían del éxito de las coaliciones en los sistemas presidenciales, el tercer período demuestra que no sólo es posible formar coaliciones estables en los sistemas presidenciales, sino que las herramientas con que cuenta un presidente para construir las puede terminar convirtiéndolas en un instrumento a favor del hiperpresidencialismo. A diferencia del resto de períodos, en el último, el carisma del presidente y los altos índices de favorabilidad que obtiene su gestión entre los ciudadanos, dotan al hiperpresidencialismo de características particulares. La identificación de los ciudadanos con el carisma del líder y no con el programa ideológico de un partido político determinado, hizo recurrente que durante su mandato éste apelara a su legitimidad democrática para imponerse a las directivas de cualquiera de los partidos que lo apoyan y para hacer llamados de atención a los demás poderes que ejercían un control sobre sus decisiones. Por otro lado, el presidente

concentró poderes a partir de dos estrategias. Primero, a través de una distorsión del principio de separación de poderes –entendido como diferenciación de funciones–, que lo facultó para ejercer un fuerte control sobre el Congreso con el que obtuvo la aprobación de su agenda de gobierno. Segundo, de una alteración del sistema de frenos y contrapesos –entendido como el ejercicio de interferencias mutuas entre los poderes para controlarse– que le permitió, respecto a la rama legislativa, obtener el rechazo de las mociones de censura promovidas en contra de sus ministros. Respecto a la rama judicial, minar la legitimidad de la actuación de la Corte Suprema de Justicia para esquivar los controles que amenazaban con quebrar sus mayorías en el parlamento. Respecto a las demás instituciones, romper el equilibrio que resultaba de nominar o intervenir en el nombramiento de un gran número de funcionarios que antes de la reforma de la reelección no ejercían su período de forma simultánea al suyo.

Conviene advertir que cuando se afirma que el ejecutivo “pierde” sus excesivos poderes legislativos pero construye amplios o excesivos poderes partidistas, ello supone que conserva, en una medida considerable, su facultad de intervenir sobre el proceso de creación de la ley. Pese a que el ejecutivo ya no impulsa su agenda de forma unilateral a través de la expedición de decretos, el control de una mayoría en el Congreso le permite obtener de él la aprobación de los proyectos de iniciativa gubernamental, la aceptación de los vetos, la recepción de los mensajes de urgencia y el rechazo a las mociones de censura que se promueven en contra de sus ministros. Y aunque la creación de la ley en el parlamento está sometida a un proceso de discusión que supone la inclusión de modificaciones, los controles de la oposición y, en ocasiones, la movilización de la opinión pública, también es cierto que cuando el control que ejerce el ejecutivo alcanza un nivel determinado, esta mayoría se revela “aplastante” y la discusión puede resultar insignificante porque las decisiones vienen dadas desde arriba.

Ahora bien, la transformación que experimenta el sistema presidencial colombiano entre 1974 y 2010, no sólo confirma la fuerte tendencia que tiene el presidencialismo a concentrar poderes en cabeza del ejecutivo, sino que además evidencia que una vez éste se encuentra en la categoría de “híper”, desarrolla una gran capacidad para mutar que le permite adaptarse a las reformas que intentan restablecer un equilibrio entre los poderes públicos, para evitar que el ejecutivo pierda su papel protagónico dentro del sistema. Este fenómeno, que ha sido pasado por alto en la discusión sobre el desempeño de los sistemas presidenciales, ha hecho posible que el ejecutivo se ajuste formalmente a los límites que constantemente le imponen las reformas constitucionales –en ocasiones, gracias a la presión que sobre él han ejercido instituciones como la Corte Constitucional– y que al mismo tiempo, recurra a otras estrategias que le permiten

recuperar la fuerza que las nuevas reglas de juego le han arrebatado para imponerse sobre las demás ramas.

Esta capacidad de mutar ha probado que la estrategia de recurrir a las reformas institucionales para contener los efectos que tiene sobre la democracia el desbordamiento del poder presidencial, ha sido insuficiente para moderar sus excesos y revertir las tendencias autoritarias del sistema. Aunque la expedición de una nueva Carta Política en 1991 y la reforma al sistema electoral y de partidos en 2003 tuvieron efectos importantes sobre el ejercicio del poder presidencial y marcaron puntos de inflexión que sirvieron en esta investigación para distinguir modalidades de hiperpresidencialismo, lo cierto es que ninguno de estos cambios constitucionales consiguió acabar con la supremacía del ejecutivo y producir un desplazamiento del sistema hacia formas moderadas de presidencialismo. Sea por un exceso de facultades legislativas, sea por los amplísimos poderes partidistas, a lo largo de estos treinta y seis años el ejecutivo continúa ocupando una posición protagónica que le permite tomar las decisiones políticas más importantes, invadiendo e incluso en ocasiones anulando, las competencias de las otras ramas e instituciones. Si se afirma entonces que pese a implementar las reformas más variadas el hiperpresidencialismo se conserva ¿tuvo algún sentido distinguir entre variaciones de presidencialismo o de hiperpresidencialismo?

El estudio de las formas en que puede alterarse el poder del ejecutivo se justificó en esta investigación en la medida en que permitió identificar qué facetas de la democracia pueden verse afectadas cuando el presidente concentra poder a partir de facultades legislativas, de poderes partidistas o de ambos aspectos. En efecto, aun cuando la concentración de poderes en el ejecutivo es una constante en los tres períodos y el hiperpresidencialismo supone en sí mismo una desviación que adquiere rasgos autoritarios, no se trata de un hiperpresidencialismo “unificado”. Las reformas constitucionales, aunque insuficientes para desplazar el sistema hacia formas moderadas de presidencialismo, sí consiguen producir cambios importantes sobre el ejercicio del poder presidencial y dotar al sistema de características propias en cada período que tienen repercusiones muy variadas sobre la democracia. Así, pudo verse, uno es el hiperpresidencialismo que se construye sobre excesivas facultades legislativas y otro el que se construye sobre amplios poderes partidistas o sobre ambos elementos. Por supuesto, la categoría de “híper” no resulta exclusivamente de la exacerbación de las facultades legislativas o de los poderes partidistas. Un presidente concentra poderes a partir de la suma de numerosas facultades, entre las que también son determinantes el poder nominador, el carisma del líder, los controles que ejercen las restantes ramas etc. No obstante, pueden hacerse distinciones entre

las formas en que actúa el ejecutivo atendiendo a la facultad sobre la que se apoya de manera preponderante.

En este sentido, el estudio de algunas de las decisiones que adoptó el ejecutivo en cada período permitió establecer relaciones entre los distintos tipos de hiperpresidencialismo que se identifican y las herramientas que utilizó el ejecutivo para gobernar. En el contexto estudiado, cuando el hiperpresidencialismo se construyó sobre un exceso de facultades legislativas y amplios poderes partidistas o sobre facultades legislativas moderadas y poderes partidistas excesivos –esto es, en el primer y tercer período–, el ejecutivo se inclinó a asegurar su gobernabilidad reprimiendo a los partidos o movimientos que ejercieran una oposición o crítica al sistema. Cuando una de estas dos facultades se exacerbó, el presidente intentó gobernar silenciando a la oposición. Con tales poderes, el ejecutivo impuso restricciones a las libertades civiles y políticas (libertad de circulación, de expresión, asociación, reunión, prensa, etc.), restricciones que de forma paulatina degeneraron en abiertas violaciones a los derechos humanos. Para neutralizar a la oposición, el ejecutivo trasladó amplias competencias a los militares, que entonces vieron fortalecido su lugar dentro del entramado institucional, o recurrió a otras instituciones como los organismos de inteligencia del Estado. Con una oposición sumamente debilitada y un apoyo fuerte en el Congreso, tanto los militares como el ejecutivo escaparon a los controles que las fuerzas políticas que quedan por fuera del gobierno están llamadas a ejercer en una democracia. Las desapariciones forzadas, las torturas y los asesinatos de sindicalistas, defensores de derechos humanos y miembros de la oposición, fueron frecuentes en estas formas de hiperpresidencialismo.

Por su parte, cuando el hiperpresidencialismo se construyó sobre facultades legislativas moderadas y poderes partidistas amplios pero no excesivos –segundo período–, el ejecutivo procuró asegurar su gobernabilidad vaciando la representación, esto es, ejerciendo un fuerte control sobre el Congreso que le permitió obtener de él la aprobación de la mayor parte de su agenda y evadir el control político que éste podía iniciarle. Las decisiones que adoptó el Congreso escaparon así al proceso de deliberación y fueron tomadas en otros espacios e impuestas desde arriba. Si bien todas las formas de hiperpresidencialismo que se identificaron en el caso colombiano, adquirieron los tintes autoritarios que acompañan a una confusión de los poderes en los sistemas presidenciales, cuando uno de los dos pilares sobre los que se asienta el poder del ejecutivo –las facultades legislativas o los poderes partidistas–, se moderó, no se encontró ni el grado de represión ni la reiterada violación de los derechos humanos por parte del Estado que pudo evidenciarse cuando uno de los dos se exacerbó. Así las cosas, en unas el

ejecutivo aseguró su gobernabilidad reprimiendo a la oposición, estableciendo fuertes restricciones a las libertades civiles y políticas y militarizando al Estado, mientras que en otras la aseguró “vaciando de contenido la representación” pero, sin recurrir a la fuerza. Las primeras entonces son las que más se acercan a formas de gobierno represivas. La segunda, en cambio, se acerca más a una forma de gobierno, si se quiere “delegativa”, pero no represiva.

Ahora bien, las transformaciones que experimenta el presidencialismo tienen diversos efectos sobre la democracia que están directamente relacionados con la evolución que sufren las instituciones en su forma de entender las funciones que les competen. Los cambios constitucionales no producen resultados inmediatos. Hace falta un proceso de acomodamiento en el que las instituciones no sólo interpretan su función como piezas de un sistema sino que además, construyen y le dan sentido a esa función de acuerdo a las respuestas que reciben del sistema e incluso del respaldo que su actuación consigue entre la ciudadanía. En este sentido, la restricción de las libertades o su protección, la participación o exclusión de distintas fuerzas políticas, la imposición del ejecutivo sobre el Congreso o la creación de la ley en un escenario democrático, esto es, el giro hacia más o menos democracia, estuvo en gran parte condicionado por la actuación del propio Congreso y de la Corte Constitucional.

La manera en que la Corte frenó o consintió la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo pudo verse con bastante claridad. En los momentos en los que asumió que su función se reducía a verificar la adecuación de las actuaciones del ejecutivo a los procedimientos constitucionales – años setenta y ochenta–, el ejecutivo no encontró una resistencia en el sistema que pusiera freno a los excesos que caracterizaron su actuación durante los estados de sitio pues, además el parlamento ejerció un papel activo en la transferencia de su función legislativa. Por el contrario, cuando la Corte entendió que su papel consistía en ejercer un contrapeso efectivo al ejecutivo y que éste incluía la verificación de que sus decisiones cumplieron con los procedimientos pero también, y sobre todo, que respetaron los principios y derechos contemplados en la Constitución –a partir de la expedición de la Carta de 1991– el ejecutivo encontró una serie de tensiones que no le permitieron ejercer su poder con tanta libertad. Es cierto que las decisiones de la Corte a partir de 1991 no han ido en un único sentido. En el segundo y tercer período, saltan a la vista decisiones puntuales en las que retrocede en el ejercicio de este control. Especialmente llamativas fueron: la sentencia SU 047/99, en la que protege la decisión del Congreso de precluir la investigación contra el presidente Ernesto Samper a pesar de que existían pruebas de que financió su campaña con dineros del narcotráfico. La sentencia de revisión de constitucionalidad que declara la exequibilidad del Acto Legislativo que autoriza la reelección del presidente (C-

1040/2005), a pesar del evidente desequilibrio que esta reforma suponía para el sistema de frenos y contrapesos y el auto 156 de 2008, en el que se niega a revisar ésta sentencia aun cuando la Corte Suprema había probado que la reforma se había aprobado con la compra de los votos de dos congresistas.

Pero, asignarle a la Corte Constitucional la función de ejercer un contrapeso a la actuación de las restantes ramas, confiando en que su actuación tiene la capacidad de moderar o controlar el hiperpresidencialismo, no conlleva necesariamente a la configuración de un sistema más democrático o, por lo menos, más cercano al ideal de una democracia deliberativa. Si lo que se busca con “moderar” el hiperpresidencialismo es devolver a los órganos representativos la toma de decisiones porque entendemos que la democracia es valiosa, no solo porque los ciudadanos votan sino, porque a las votaciones sigue un proceso de deliberación colectiva que conduce a la toma de decisiones imparciales, poco apunta en esta dirección trasladar a los despachos de una Corte la facultad de decidir. Es la integración del parlamento y más aun, su protagonismo en el sistema, el que permite el ejercicio de un contrapeso efectivo al ejecutivo que pueda moderar el ejercicio del poder presidencial.

La interacción entre las tres ramas pone de manifiesto que la “captura” de las instituciones no responde a una mera imposición del poder presidencial a través del ejercicio de sus enormes facultades o poderes partidistas. Las instituciones que están llamadas a controlar al ejecutivo han declinado en algunos momentos críticos su función de ejercer un contrapeso para evitar que el poder presidencial se salga de control. El entramado institucional ha fallado en su conjunto y por tanto, el desequilibrio del sistema no puede atribuirse de manera exclusiva a la acción directa del ejecutivo. Se han equivocado en el diagnóstico del problema quienes han entendido que para moderar el presidencialismo bastaba con impulsar reformas constitucionales destinadas a recortar las facultades y poderes partidistas del presidente. Han obviado, primero, la capacidad del presidencialismo de mutar y su gran potencial para resistirse a los cambios, segundo, la forma en que interactúan las instituciones y su concepción de la función que les corresponde desempeñar dentro del sistema.

No puede desconocerse tampoco el papel que han desempeñado las expectativas y exigencias de la ciudadanía en los momentos en los que se recrudece la violencia. En efecto, éstas han sido un factor fundamental a la hora de determinar la dirección de las variaciones del presidencialismo hacia “más” o “menos” poderes para el ejecutivo y “más” o “menos” democracia. Así, pudo observarse a finales de los años ochenta, en uno de los períodos más



violentos de la historia de Colombia, a un movimiento estudiantil que se propuso movilizar a los ciudadanos para exigir la expedición de una nueva Constitución. El proceso constituyente de 1991 estuvo marcado por las exigencias de la ciudadanía –y también de los grupos armados que se desmovilizan– de más participación ciudadana en la toma de decisiones, más apertura del sistema para permitir el acceso al poder de fuerzas políticas distintas a las tradicionales, más controles al ejecutivo, más derechos, más instituciones y mecanismos que protejan esos derechos, en síntesis, más democracia. De igual forma, en 2002, ante una exacerbación de la violencia, un sector importante de la ciudadanía se acogió al programa político de un presidente que exigía concentrar más poderes y ampliar sus ámbitos de decisión para tomar medidas más “eficientes”. Frente a una violencia que retrocede pero no consigue ser erradicada, una parte importante de la ciudadanía, que se puede rastrear en los altos índices de favorabilidad así como en los apoyos electorales, ratificó en 2006 y se plegó de lleno a un plan de gobierno que reclamaba más poderes para que el ejecutivo pudiera “resolver” las crisis sin intermediarios aun cuando esto suponía menos democracia.

De otra parte, se ha subestimado en el caso colombiano la fuerza que tienen las prácticas políticas para oponerse a las reformas institucionales y situarse por encima de ellas. Las reformas, si bien producen cambios importantes en el ejercicio del poder presidencial, han sido insuficientes para desplazar al sistema hacia formas moderadas de presidencialismo porque no consiguen alterar las costumbres políticas que conciben al presidente como el único órgano con capacidad de dar respuestas a la crisis endémicas que enfrenta el país. Prueba de la fuerza de las prácticas políticas fue el uso que hizo el ejecutivo de los estados de excepción en el segundo período, siguiendo la lógica de los gobiernos precedentes, pese a que una nueva Constitución había modificado las reglas de juego. También lo es, la obstrucción que supuso la dinámica transaccional que se configuró entre el Congreso y el ejecutivo, para que un presidente que se propuso acabar con la “la corrupción y la politiquería” consiguiera resistirse y oponerse a las exigencias de la misma estructura politquera que se proponía combatir. Esto sugiere que el problema del hiperpresidencialismo no es exclusivamente un problema de excesos, de ausencia de controles o de tergiversación del principio de separación de poderes. El hiperpresidencialismo se construye sobre una cultura política y por tanto, sobre una manera de hacer política que a su vez habla de la forma en que se estructura la sociedad. El pasado autoritario sobre el que se asienta el presidencialismo latinoamericano, sigue determinando la dirección de estos regímenes y el comportamiento de sus instituciones. Frente a unos “cercos institucionales” que se muestran insuficientes para moderar el ejercicio del poder presidencial, apelar al fortalecimiento de la

cultura democrática, tanto de los ciudadanos como de las instituciones, parece ser una tarea urgente para moderar el ejercicio del poder presidencial.

Para terminar, si bien es cierto que en el período estudiado se conservan los rasgos propios de un sistema hiperpresidencialista, que los cambios institucionales fueron insuficientes para suprimir sus tendencias autoritarias y desplazar el sistema hacia formas moderadas de presidencialismo, que cada una de sus variaciones produjo efectos diversos sobre la democracia y que, tanto el ejecutivo como el resto del entramado institucional e incluso la misma ciudadanía, participaron de este resultado, conviene llamar la atención sobre la dirección a la que apuntan estas reformas constitucionales pues, todas ellas se enmarcan en un proceso dirigido a fortalecer la democracia. Las medidas que se implementan para disminuir la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo están motivadas por el afán de ampliar y fortalecer las libertades de los ciudadanos y permitir la expresión de distintas formas de concebir el Estado y la política y en algún grado, lo consiguen. Sin caer en la idealización de los fines que efectivamente persiguen estas reformas, se puede afirmar que existe una preocupación común a ellas de conseguir más democracia. En esta dirección apunta incluso la sentencia de la Corte Constitucional que sirve como punto de cierre a esta investigación (C-141/2010) y que estuvo motivada por la necesidad de poner freno a un proceso que recortaría las libertades ciudadanas, la participación de fuerzas políticas distintas al partido de gobierno y la separación de los poderes públicos. Las reformas entonces han sido insuficientes pero no se rinden en apuntar al fortalecimiento de la democracia.

## Anexo

### La conformación de los poderes públicos en la Constitución de 1886

La evolución del sistema presidencial en la Constitución de 1886 –vigente durante el primer período de estudio (1974-1990)– ha sido definida por una confrontación violenta pero también por el diálogo y el entendimiento entre dos partidos políticos: el Liberal y el Conservador<sup>1362</sup>. La lucha partidaria por el poder ha incluido episodios convulsos y sangrientos como la *guerra de los mil días* o la *Violencia* y ha precisado de treguas que pusieran fin al terror como las conseguidas por la *Unión Republicana* o el *Frente Nacional*<sup>1363</sup>. En estos años, sin embargo, la confrontación no se reduce a la disputa entre dos bandos claramente definidos. Incapaces de cohesionar a sus miembros, los partidos políticos se han dividido en numerosas facciones que obedecen, en algunos casos, a una lucha interna por la dirección de la colectividad y en otros, a la presentación de un programa político alternativo que supone la competencia electoral por el poder<sup>1364</sup>. En cualquier caso, la división de sus dirigentes los ha arrastrado a la creación de alianzas interpartidistas que desembocan en la pérdida del poder del partido gobernante y el ascenso de la oposición, apoyada por una facción del que había sido hasta entonces el partido de gobierno<sup>1365</sup>.

---

<sup>1362</sup> Los acuerdos a que han llegado liberales y conservadores no son exclusivos del caso colombiano. En el resto de Latinoamérica, señala Roberto Gargarella, ambas fuerzas han trabajado de la mano desde mediados del siglo XIX. De hecho, señala, “[e]l pacto liberal-conservador forjó, desde entonces, la matriz básica del constitucionalismo latinoamericano, que sintetizaremos en la fórmula alberdiana de *libertades políticas restringidas y libertades civiles (económicas) amplias*. Este modelo, ya sabemos, apareció como la expresión de una democracia muy estrecha, que pensaba a la ciudadanía en términos de su asentimiento indeliberado a la autoridad política”. Ver: Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*, op. cit., p. 350.

<sup>1363</sup> En efecto, señalan Hartlyn y Dugas, en los períodos en que han logrado un entendimiento, surge una democracia oligárquica o una especie de democracia consociacional, cuando no, las tensiones se intensifican y por lo general, terminan en un conflicto sangriento. Ver: “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”, op. cit., p. 288. Sobre este punto ver también: Hoskin, Gary y Patricia Pinzón de Lewin. “Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural”, op. cit., p. 201.

<sup>1364</sup> Sobre la división de los partidos políticos ver: Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 351.

<sup>1365</sup> Un caso ilustrativo de este supuesto fue la pérdida de poder que significó para los liberales la alianza que selló Rafael Núñez –quien entonces dirigía una facción del partido liberal (los independientes)– con el partido Conservador. Si bien compartieron el gobierno durante un tiempo en lo que se denominó el *Partido Nacional*, muy pronto éste pasó a ser controlado exclusivamente por los conservadores hasta 1930. Ver: Hartlyn Jonathan. “Presidentialism and Colombian politics”, op. cit., p. 237-238. También Robert Dix llama la atención sobre el papel que el faccionalismo ha desempeñado en la pérdida del poder del partido gobernante. En efecto, advierte Dix, en la historia colombiana mientras el partido dominante se

La posición que ocupa así el presidente de la República en la estructura constitucional durante el siglo en que rige la Carta de 1886 no se mantuvo intacta y, por el contrario, fue condicionada por la ideología del partido político que encontrándose en el poder, promovió su reforma<sup>1366</sup>. En este sentido, los partidos Liberal y Conservador han sido actores determinantes del cambio político, jurídico, económico y social y por tanto, no podría entenderse la forma en que se configura el poder presidencial, al margen de la historia de su dinámica e interacción<sup>1367</sup>. Todavía apegado a las instituciones coloniales, el partido Conservador defendía una estrecha relación entre Iglesia y Estado, el centralismo y el proteccionismo económico. Con tales ideales promovía la consolidación de un ejecutivo fuerte como un instrumento adecuado para garantizar el orden social, frente a un legislativo que encontraba débil e incapaz de dar respuestas ágiles a los problemas que suscitaba la vida contemporánea. Por su parte, el partido Liberal defendía la secularización del Estado, el federalismo y el libre comercio y en esta línea, era partidario del impulso de reformas que redujeran las atribuciones desbordadas del ejecutivo y ampliaran las del Congreso que había quedado relegado al ejercicio de un control político de la administración<sup>1368</sup>. Si bien estas son las ideas que los definen en términos generales, debe tenerse en cuenta que en la historia colombiana los partidos políticos no han tenido una “unidad rectilínea”, pues, dice Álvaro Tirado, “con el mismo nombre y con la misma búsqueda de legitimación ideológica, el partido liberal y el partido conservador han modificado su doctrina de acuerdo con las circunstancias coyunturales, nacionales o internacionales, según las tácticas de su gobierno u oposición, o al impulso fugaz del movimiento electoral”<sup>1369</sup>. Asimismo, advierte

---

mantiene unido, por regla general, ha sido capaz de ganar las siguientes elecciones, por el contrario, cuando presenta dos candidatos a la presidencia y divide los votos, asegura la victoria al partido contrario. En el siglo XX, esta regla se ha cumplido en las elecciones de 1930, 1946 y 1982. Ver: Dix, Robert. *The Politics of Colombia*, p. 100.

<sup>1366</sup> Con un poco más de cien años, esta Constitución fue la más duradera de Latinoamérica, sin embargo, fue objeto de 67 reformas, diez de las cuales fueron posteriormente invalidadas por un plebiscito en el año 57 y otras dos declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema en 1977 y 1979. Dice Hernando Valencia Villa: “Las estadísticas constitucionales son, en sí mismas, sorprendentes: quince constituciones nacionales entre 1811 y 1886, y sesenta y siete reformas entre 1886 y 1986”. Ver: *Cartas de batalla*, op. cit., 30.

<sup>1367</sup> Hartlyn Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 37.

<sup>1368</sup> Sobre las características de los partidos Liberal y Conservador ver: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., pp. 101, 113, 114; Hartlyn Jonathan. *La política del régimen de coalición*, op. cit., p. 40.

<sup>1369</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., p. 97. Es interesante la aclaración que hace más adelante Tirado Mejía sobre de las posturas ideológicas que diferencian a ambos partidos y que reafirman la idea de que éstas han dependido de circunstancias coyunturales. Y es que –explica– ni el asunto del libre cambio ni tampoco el del federalismo contraponen la doctrina de los liberales a la de los conservadores, pues, respecto al primero, ambos lo han aceptado o rechazado según las circunstancias a las que debían hacer frente, y en cuanto al segundo, ambos lo acataron a mediados del siglo XIX: los conservadores con la Constitución de 1858 y los liberales con la de 1863. Así las cosas,

Gargarella, liberales y conservadores han coincidido en América Latina al menos en dos aspectos centrales: “[e]n primer lugar los unía una común vocación por preservar ciertas bases de la organización económica intocadas, y, de modo muy especial, impedir <abusos> en torno al derecho de propiedad (típicamente, las políticas de expropiaciones). Por otro lado, ambos querían evitar el crecimiento de una alternativa política amenazante, que identificaban con el proyecto mayoritario de sus adversarios y su discurso radical-democrático<sup>1370</sup>.

En este sentido, que los liberales defendieran la disminución de las facultades del ejecutivo no significa que no participaran en la construcción del hiperpresidencialismo que caracterizó el período en que rige la Constitución de 1886. De hecho, una facción del partido Liberal, los independientes, fue quien, unida al partido Conservador diseñó la “monarquía electiva” a la que dio origen dicha Constitución. Asimismo, los conservadores permitieron la creación de límites a los exabruptos del presidencialismo y un ejemplo de ello fue la reforma constitucional de 1910, donde, unidos a los liberales, introdujeron modificaciones sustanciales a la Constitución de 1886 que eliminaron en gran medida sus rasgos autoritarios. Tanto liberales como conservadores han participado entonces en la configuración de un sistema hiperpresidencialista, a pesar de ser el partido Conservador quien ha reclamado como parte de su ideario político la necesidad de fortalecer la figura del ejecutivo. El contenido ideológico (de carácter conservador) que reproduce la Constitución de 1886<sup>1371</sup>, a pesar de haber sido impulsada por una facción del partido Liberal, podría explicarse, como afirma Jorge Orlando Melo, en el hecho de que para el momento de su expedición, el presidente Rafael Núñez se había “entregado” a los conservadores y –continúa el autor, “los elementos del pensamiento conservador, el autoritarismo, la utilización del sentimiento religioso como elemento de control social, el rechazo a la política apoyada en las movilizaciones de los sectores plebeyos, entraron a dominar claramente su pensamiento”<sup>1372</sup>. Tiene sentido así que una Constitución promovida por una facción del partido Liberal reproduzca los principios que defiende el conservadurismo.

---

el verdadero punto de separación fue “el problema religioso” y no porque los liberales estuvieran en contra de la religión, pues la mayoría de ellos era católico, sino porque la iglesia empezó a intervenir en política, a militar del lado de los conservadores. De la misma obra ver pp. 111, 120 y 121.

<sup>1370</sup> Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*, op. cit., p. 350.

<sup>1371</sup> Advierte Jorge Orlando Melo: “[l]as líneas generales de la Constitución, con su rígido centralismo, la aceptación del papel dominante de la iglesia, el autoritarismo presidencial, la limitación de los derechos individuales, el sistema electoral destinado a conservar el poder en manos de una restringida clase dirigente, reflejaba sin duda el predominio de las ideas del partido conservador en su reacción”. Ver: “La República conservadora”, op. cit., p. 53.

<sup>1372</sup> Melo, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886”. En *Nueva historia de Colombia. Vol. I: Historia Política 1886-1946*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1989, p. 44.

De otra parte, la ideología plasmada por cada partido en las reformas que impulsan tampoco se corresponde, en todos los casos, con las políticas que ejecutan durante el tiempo en que ejercen el poder. De hecho, durante los períodos de gobierno liberal hubo presidentes que lograron una gran concentración de poder y que hicieron uso de sus facultades extraordinarias, tanto o más que sus opositores conservadores. Tal es el caso del ex presidente Julio Cesar Turbay Ayala, quien durante su mandato (1978-1982) y bajo la vigencia de un estado de sitio expidió el *Estatuto de seguridad*, recordado como uno de los instrumentos más represivos y lesivos de las libertades individuales que hubiera utilizado el Estado para mantener el orden y la seguridad ciudadana<sup>1373</sup>. Y si se retrocede a principios del siglo XX, se encuentra que durante el mandato del General Rafael Reyes, tanto los liberales como un sector de los conservadores apoyaron los exabruptos de su gobierno que pronto adquirió la connotación de un régimen autoritario y persiguió sin tregua a la oposición. Señala con razón Tirado Mejía: “[e]n estas circunstancias el país presenció el espectáculo de partidos, que según las conveniencias burocráticas lanzaban por la borda los principios que habían postulado y a nombre de los cuales habían hecho batir en las guerras a la población colombiana”<sup>1374</sup>. Así las cosas, cuando se afirma que el partido Conservador defendía el fortalecimiento del presidencialismo mientras que el Liberal sostenía la creación de controles a sus excesos, deben hacerse numerosos matices que tengan en cuenta no sólo el contenido de las reformas que ha impulsado cada partido sino también, las políticas que ejecutan durante los períodos en que ejercen el poder. De lo contrario, estaríamos siendo en exceso bondadosos con el partido Liberal y desvirtuando la lectura de los acontecimientos, que de entrada parece clara en indicar que ha sido una contribución de ambos<sup>1375</sup>.

---

<sup>1373</sup> Para un análisis sobre el Estatuto de Seguridad ver: Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, op. cit., p. 321-325.

<sup>1374</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”. op. cit., p. 130.

<sup>1375</sup> Refiriéndose precisamente a las leyes que le otorgan facultades extraordinarias al presidente para legislar sobre determinadas materias, Marco Díaz Castillo llama la atención, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre la falta de sustento que tiene la afirmación de los liberales de que su partido defiende la imposibilidad del Congreso de delegar su facultad de legislar. Dice “Si examinamos que ha ocurrido desde la vigencia del ordinal 10 –(hoy 12) del artículo 76 de la Constitución de 1886 se llega a estas irrefutables conclusiones: 1ª. No hay tal vez una sola de las veinticuatro atribuciones del artículo 76 de la Carta que no haya sido objeto de delegación por el Congreso al Presidente de la República; 2ª. Han sido los presidentes de filiación liberal quien más han solicitado y usado facultades extraordinarias; y 3ª. Han sido los Congresos de mayoría liberal los que más las han otorgado”. Ponencia para Primer debate al proyecto de Ley número 1 de 1973 “por la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para actualizar la organización administrativa nacional”. En: Anales del Congreso, Año, No. 4, 13 de febrero de 1973, p. 63. Cit. por Carlos Restrepo Piedrahita. *Las facultades extraordinarias: pequeña historia de una transfiguración*, pie de página 10, pp. 10 y 11.

Ahora bien, en este apartado se estudian las variaciones que sufre el sistema presidencial durante la vigencia de la Constitución de 1886<sup>1376</sup>. Desde su expedición, el ejecutivo ha sido una institución en permanente cambio que finalmente gana la batalla a los mecanismos que se diseñaron en el transcurso de los cien años en que estuvo vigente, para controlarla. Así, las facultades excesivas con que la Constitución había investido al presidente, lograron ser limitadas por una unión entre liberales y conservadores en 1910 y recuperadas en 1968, bajo la dirección del presidente liberal Carlos Lleras Restrepo. Una mirada rápida a la evolución de la Constitución será sin duda de gran utilidad para entender la posición que ocupa el presidente en el entramado institucional al inicio del período que se estudia en esta investigación y los antecedentes inmediatos a sus facultades. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que éste no pretende ser un análisis histórico de la evolución de la Carta de 1886 y por ello quedan por fuera, tanto las enmiendas que no se refieren a las competencias del ejecutivo o a su relación con las restantes ramas, así como el estudio de las variables que explican las causas que dieron lugar a dichas reformas y el alcance de sus medidas. El propósito de este breve recuento es simplemente contextualizar al lector para facilitarle la comprensión del período objeto de esta investigación.

### **1. La configuración de un *hiperpresidencialismo* en la Constitución de 1886**

Habiendo ganado la guerra civil que estalló en 1884, el presidente Rafael Núñez convoca en 1885, un Consejo Nacional de Delegatarios para expedir la Carta que reemplazaría la Constitución de Rionegro. A ésta, de carácter federal, secular y con un amplio reconocimiento de las libertades individuales se le acusaba, sin embargo, de haber “conducido, con su federalismo radical, a la consolidación de oligarquías regionales en cada uno de los Estados en que se dividió el país, y que había privado al poder central de todo medio de mantener el orden público y de consolidar un sistema político que integrara eficazmente los diferentes sectores de la clase dirigente”. Además, continúa Jorge Orlando Melo “[p]ese a la multitud de derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución, la práctica política de los grupos liberales llevó a privar habitualmente a sus opositores de buena parte de sus derechos, mediante el fraude electoral y la violencia ejercida en forma más o menos legal”<sup>1377</sup>.

---

<sup>1376</sup> Un excelente recuento de las transformaciones que ha experimentado el sistema presidencial colombiano puede consultarse en: Medellín Torres, Pedro. “La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia”, op. cit., pp. 119-148.

<sup>1377</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”, op. cit., p. 44. Para un análisis de la Constitución de 1963 ver del mismo autor: “Del federalismo a la Constitución de 1886”, op. cit., pp.17-42. En el mismo sentido, advierte Vázquez Carrizosa “Nunca en tan poco años se registraron tantas guerras civiles y

El descontento con los resultados arrojados por la Constitución de Rionegro crea entonces fisuras en el partido Liberal que finalmente se divide en radicales e independientes. Más cercanos a los principios defendidos por los conservadores, los independientes eran partidarios de una reforma constitucional en la que se aumentara el poder del ejecutivo y se restablecieran las relaciones entre Iglesia y Estado<sup>1378</sup>. Con el liderazgo de éstos –que hicieron posible su elección para un segundo período presidencial (1884-1886)– y con el apoyo de los conservadores, Núñez inicia un movimiento histórico conocido como la *Regeneración*<sup>1379</sup>. Dicho movimiento concurre a la expedición de la Constitución de 1886 y desemboca más adelante en la creación del *Partido Nacional*. No obstante, dos años más tarde con la posesión de Carlos Holguín como presidente encargado en 1888, quedaría en evidencia que la división del partido Liberal y la alianza sellada por Núñez con los conservadores les había costado a los liberales la entrega total del poder con el beneplácito de su dirigente y por un período que se prolongaría hasta 1930<sup>1380</sup>.

Bajo la Carta de 1886 el país “atravesó el período más trágico de su historia”<sup>1381</sup>. Sin lograr instituirse como el resultado de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, la Constitución fue utilizada por el partido de gobierno para excluir a la oposición liberal de toda posibilidad de llegar al poder a través de las elecciones<sup>1382</sup>. En efecto, advierte Tirado Mejía “[e]ntre 1880 y 1904, el partido liberal sólo logró elegir dos representantes a la Cámara, uno en cada período parlamentario y ni un solo senador”<sup>1383</sup>. La idea entonces de recurrir a una guerra civil como estrategia eficaz para oponerse a la represión y recuperar la influencia sobre el sistema, fue ganando terreno entre los liberales<sup>1384</sup>. Finalmente, el sector belicista se impone y en medio de la represión y la ausencia de garantías electorales, esta Carta, afirma Uribe Vargas, “trajo el

---

desórdenes internos en todas las regiones del país, como durante la vigencia de la Constitución de rionegrera”. Ver: *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 14.

<sup>1378</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”, op. cit., p. 50.

<sup>1379</sup> Dice Hernando Valencia Villa: “[l]a Regeneración es una restauración. No es una creación sino una reacción. Es un movimiento puramente reaccionario enderezado no sólo a dismantelar el Estado federal y su Constitución radical sino también a restaurar la estructura original del régimen construido por Bolívar: el edificio del centralismo, el presidencialismo, la religión oficial, el proteccionismo económico y el autoritarismo en materia de libertades públicas”. Ver: *Cartas de batalla*, op. cit., p. 166.

<sup>1380</sup> Melo, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886”, op. cit., p. 55.

<sup>1381</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I*, op. cit., pp. 187.

<sup>1382</sup> Entre los mecanismos utilizados por el partido Conservador para excluir a la oposición liberal resalta Jorge Orlando Melo: “[l]a manipulación de los registros electorales, la negación de los registros a los liberales, el voto de los soldados, la acción arbitraria de los jurados electorales, que anulaban o modificaban registros a voluntad, la intimidación armada, conducían a resultados electorales que, como ya se dijo, eran absurdos”. Ver: “La Constitución de 1886”, op. cit., p. 63.

<sup>1383</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, op. cit., p. 20.

<sup>1384</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”, op. cit., p. 54.



infortunio de la guerra de los mil días, la más larga y sangrienta del historial independiente; la mutilación del territorio patrio, con la pérdida de Panamá y la supresión en la práctica, de la mayor parte de los artículos, a cambio de disposiciones transitorias, que terminaron por convertir las instituciones en letra muerta”<sup>1385</sup>.

Centralista, confesional y con un acentuado carácter autoritario<sup>1386</sup>, la Carta de 1886 le concedió tan amplios poderes al ejecutivo que llegó a ser calificada por su ideólogo de “monárquica, desgraciadamente electiva”<sup>1387</sup>. En efecto, la figura del presidente concentró un sinnúmero de atribuciones que no se agotaban en actuaciones de tipo administrativo sino que se extendían a ámbitos propios de las ramas legislativa y judicial. En este sentido, fue investido de facultades que le permitían determinar no sólo la conformación de la rama judicial sino incluso la orientación de la administración de justicia y el contenido de la legislación. Sus facultades para nombrar la mayoría de cargos en las ramas ejecutiva y judicial y para asumir funciones que por definición corresponden al Congreso, eliminaron del escenario cualquier mecanismo eficiente de control.

Como máxima autoridad administrativa el presidente tenía la facultad de nombrar, directamente o través de sus subalternos, casi la totalidad de la plantilla del Estado<sup>1388</sup>. Este poder de nombramiento, advierten Archer y Chernick, le permitía maniobrar con el Congreso pues con la figura de los suplentes, que permitía a los congresistas ocupar altos cargos burocráticos sin tener que renunciar a su curul, el presidente podía utilizar la formación de su gabinete para garantizar el apoyo a su gobierno<sup>1389</sup>. Asimismo, el presidente dirigía la Fuerza Pública, la hacienda pública y las relaciones diplomáticas y comerciales con el resto de países. El poder sobre las fuerzas del orden le otorgaba al presidente un amplio margen para controlar a la

---

<sup>1385</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las Constituciones de Colombia, Vol. 1*, op. cit., pp. 187 y 188.

<sup>1386</sup> El carácter autoritario de la Constitución reflejaba el pensamiento del presidente Rafael Núñez quien en la delineación de sus principios había sentenciado: “Las repúblicas deben ser autoritarias so pena de incidir en permanente desorden”. Lo dijo en reunión del Consejo de Delegatarios en noviembre de 1885, Citado por Jorge Orlando Melo en “La Constitución de 1886”, op. cit., p. 48. Esta Constitución “Si bien su diseño institucional se enmarcaba dentro de las corrientes predominantes a finales del Siglo XIX, no se sumaba a la oleada de liberalización, secularización y modernización que se dio en varios países latinoamericanos en aquel período. Por el contrario, le otorgó al orden político colombiano ese carácter conservador, oligárquico y centrista que lo caracterizó desde entonces”. Ver. Dávila Ladrón De Guevara, Andrés. *Democracia pactada*, op. cit., pp. 35 y 36.

<sup>1387</sup> El término de monarquía electiva fue utilizado por Miguel Antonio Caro, redactor del texto constitucional, para referirse al carácter centralista, autoritario y teocrático de la constitución de 1886. Citado por Alfredo Vázquez Carrizosa. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., 1986.

<sup>1388</sup> Según el artículo 120 de la Constitución, al Presidente le correspondía nombrar y separar libremente a los ministros de Despacho, Gobernadores, dos consejeros de Estado y en general, a todos aquellos que debieran desempeñar un empleo nacional cuya provisión, según la Constitución o la ley, no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones.

<sup>1389</sup> Archer, Ronald y Marc Chernick. "El presidente frente a las instituciones nacionales", op. cit., p. 35.

oposición pues, podía utilizarlas, como de hecho lo hizo, para reprimir cualquier manifestación contra el gobierno, así “[s]u control sobre las fuerzas represivas del Estado le da iniciativa para abrir o cerrar el espacio de protesta”<sup>1390</sup>. Pero además de sus funciones administrativas, militares, económicas y diplomáticas, el presidente intervenía en la conformación de la rama judicial mediante la elección de sus más altos funcionarios. Designaba a los magistrados de la Corte Suprema de forma vitalicia, a los magistrados de los Tribunales Superiores (de ternas enviadas por la Corte Suprema), al Procurador general de la Nación y a todos los demás miembros del Ministerio Público. La ausencia de mecanismos para elegir por sí misma a sus integrantes o para que otros órganos como el Congreso hicieran un contrapeso al ejecutivo en su designación, suponía una interferencia indebida del presidente en la orientación de la rama jurisdiccional y una clara disminución de su independencia para impartir justicia.

Quizá fue el Congreso el órgano que más peso perdió con la Constitución de 1886. La nueva distribución de competencias facultó al presidente para suplantarle en el ejercicio de sus funciones legislativas durante los “estados de excepción” (artículo 121). Con la declaratoria de los estados de guerra exterior y conmoción interior –que hasta entonces no habían sido contemplados en nuestro ordenamiento jurídico– se reforzaba la autoridad del presidente invistiéndolo de facultades para dictar decretos legislativos mientras se restablecía el orden público o cesaba la perturbación o el peligro exterior. En la forma en que inicialmente fue diseñada esta figura, no se impusieron límites a la duración de su declaratoria, pudiendo el ejecutivo prorrogarlo por todo el tiempo que, a su arbitrio, considerara necesario. Además, el contenido de sus decretos sólo estaba sujeto a un control posterior por parte del Congreso, de manera que la revisión de sus actuaciones podía ejercerse cuando, finalizado el estado de excepción, le fuera remitida una exposición motivada de todas sus actuaciones. Este control carecía así de toda efectividad en la medida en que no permitía suspender los abusos en los que incurriera el ejecutivo durante la declaratoria del estado de excepción ni tampoco, como veremos enseguida, impedía imputarle al presidente responsabilidad alguna por los excesos cometidos durante dichos supuestos.

Tal concentración de competencias le confería al ejecutivo un cómodo margen de maniobra para ejecutar su plan de gobierno. El partido político que accedía a la presidencia no necesitaba lograr consensos ni formar coaliciones con los restantes partidos para gobernar. Por el contrario, tanto en el gobierno de Núñez como en el de sus sucesores, se implementó una política represiva

---

<sup>1390</sup> *Ibíd.*, p. 41.

para enfrentar a la oposición. La prensa, uno de los principales canales de expresión de la oposición (en su mayoría liberal), fue ampliamente censurada, “[e]n total, durante el gobierno de Holguín, se cerraron siete periódicos, uno de ellos, La Regeneración, de carácter oficial”<sup>1391</sup>, y algunos otros fueron multados o suspendidos temporalmente. Pero, si ya las atribuciones del presidente hacían de él “el único poder efectivo del Estado”<sup>1392</sup>, su autoridad adquirió dimensiones desproporcionadas con la flexibilidad con que podía desempeñarlas. Sin lograr establecer una irresponsabilidad absoluta como inicialmente se proponía (tanto por actos oficiales como por delitos comunes), la Constitución de 1886 limitó su responsabilidad a tres casos concretos y eximió cualquier otro exceso de su conducta de consecuencias penales o disciplinarias<sup>1393</sup>. Así, el presidente era responsable únicamente por actos de violencia o coacción en elecciones; actos que impidieran la reunión de las cámaras legislativas o estorbaran a éstas o a las demás corporaciones o autoridades públicas el ejercicio de sus funciones y delitos de alta traición (artículo 122).

La reducción de la responsabilidad del presidente a supuestos tan restringidos, facilitaba la ejecución de “actos dictatoriales” o en todo caso, la adopción de medidas que sobrepasaban los límites establecidos en la Constitución y la ley<sup>1394</sup>. Los abusos en los que fácilmente podía incurrir el presidente durante los estados de excepción quedaban fuera de control pues, aun cuando la Constitución establecía que cualquier autoridad sería responsable por los abusos cometidos durante el ejercicio de las facultades extraordinarias, en los supuestos de responsabilidad del presidente dichos excesos quedaron excluidos. Un ejemplo ilustrativo de los exabruptos del poder ilimitado que se le otorgó al presidente fue la expedición de la ley 61 de 1888, conocida como la “ley de los caballos”<sup>1395</sup>, en la que se le investió de facultades extraordinarias para “reprimir y prevenir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público”, en esta ocasión sin necesidad de que mediara la declaratoria de un estado de excepción<sup>1396</sup>. El presidente entonces podría hacer uso de facultades

---

<sup>1391</sup> Melo, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886”, op. cit., p. 56.

<sup>1392</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 17.

<sup>1393</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I*, op. cit., 195.

<sup>1394</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>1395</sup> Sobre éste nombre dice Carlos Restrepo Piedrahíta: “[e]sta monstruosa ley fue apodada <ley de los caballos> por el benemérito periodista Fidel Cano, fundador del diario El Espectador, en editorial del 4 de julio del mismo año”. Ver: *Las facultades extraordinarias*, op. cit., p. 67

<sup>1396</sup> Acerca del papel que cumple esta ley en la aplicación extensiva del concepto de facultades extraordinarias para circunstancias que no suponen anormalidad del orden público advierte Carlos Restrepo Piedrahíta “En realidad, las facultades extraordinarias fueron concebidas por el Constituyente de 1886 con carácter meramente *represivo*, es decir, para ser ejercidas dentro del cuadro jurídico del estado de sitio. Pero mediante la Ley 61 de 1888 –la célebre <ley de los caballos> ya por primera vez les

extraordinarias en tiempos de paz. En adelante, podía imponer, con acuerdo previo del Consejo de Ministros, penas de confinamiento, expulsión del territorio e incluso prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo que considerara necesario. Además, en este nuevo Estado policía, se le otorgó la facultad de ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre asociaciones científicas e instituciones docentes, pudiendo suspenderlas por el tiempo que considerara conveniente cuando fueran foco de propaganda revolucionaria o enseñanza subversiva<sup>1397</sup>.

Con estos mecanismos, el sistema avaló la exclusión de la oposición de toda competencia por el poder. Y si bien, señala Melo, durante la vigencia de la Constitución de Rionegro los conservadores vieron restringidos sus derechos de participación política a través de fraudes electorales, coacción y restricciones a la libertad de prensa, lograron una representación (así fuera minoritaria) en el Congreso y en algunas Asambleas de mayoría liberal e incluso, fueron llamados a conformar gobierno durante algunos períodos. Pero, más que la posibilidad de participar en el ejecutivo, afirma Melo, “lo que resulta especialmente irritante, y era sentido como una exclusión que quitaba toda obligación de obediencia política, era la exclusión sistemática del legislativo”. En efecto, continúa, “entre 1886 y 1904 la exclusión del liberalismo y la eliminación en la práctica de sus derechos políticos fue mucho más sistemática y firme que antes, ante todo mediante la intimidación a la prensa y el uso de manipulaciones y trucos electorales”<sup>1398</sup>.

Algunas de estas medidas estuvieron amparadas en la misma Constitución, pues si bien ésta consagró las libertades propias de una democracia liberal, condicionó el reconocimiento de algunas de ellas a “tiempos de paz”. En este sentido, “en tiempos de guerra” o durante la vigencia de un estado de sitio, el gobierno podía suspender la libertad de prensa mediante la

---

asignó abusiva y extensivamente una función *preventiva*, sobrepasando aquel cuadro de excepción, pues se omitió el requisito de la declaración del estado de sitio y acaso para no tener que declararlo, y no se determinó tiempo alguno para el ejercicio de tales facultades. Así comenzó la <desconstitucionalización> de la institución de las facultades extraordinarias”. Ver: *Las facultades extraordinarias*, op. cit., pié de página 12, p. 12.

<sup>1397</sup> Sobre esta ley advierte Uribe Vargas: “[b]ajo tal régimen las garantías ciudadanas y los derechos políticos consignados en la Constitución fueron abrogados de manera tajante. La persecución al partido radical no sólo se limitó a proscribir a sus miembros de todo cargo en la administración pública, incluyendo el de maestros a nivel escolar, sino el extrañamiento de figuras proceras que habían servido abnegadamente la causa de las ideas democráticas. Aquileo Parra, Daniel Aldana, Carlos Martín, Ezequiel Hurtado, Juan Manuel Rudas, junto con muchos nombres más, vinculados a la política y al periodismo, sufrieron el destierro. Don Santiago Pérez, en 1893, siendo jefe del partido radical, fue expulsado del país. Las medidas restrictivas de la libertad de prensa, se tradujeron de inmediato en la clausura de periódicos y sanciones ejemplarizantes para los editores”. Uribe Vargas, Diego. *Las Constituciones de Colombia, Vol. 1*, op. cit., p. 201.

<sup>1398</sup> Melo, Jorge Orlando. “La Constitución de 1886”, op. cit., p. 52.

censura previa y grabar o prohibir la circulación de impresos por correos (artículos 42 y 43)<sup>1399</sup>. Pero, más lesiva todavía era la consagración de un derecho de retención según el cual “aun en tiempos de paz” el gobierno podía aprehender o retener personas contra quienes hubiera graves indicios de que atacarían contra la paz pública (artículo 28). Y para cerrar este recorte de derechos, se restableció la pena de muerte, suprimida en la Constitución de Rionegro, correspondiéndole al Legislador imponerla para castigar, en los casos que definiera como más graves, los siguientes delitos: “traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en cuadrilla de malhechores, piratería y ciertos delitos militares definidos por las leyes del Ejército” (artículo 29).

## 2. Reducción de las facultades presidenciales en la reforma de 1910

Los rasgos autoritarios con los cuales la *Regeneración* había trazado la Constitución de 1886 se acentuaron y legitimaron en las reformas del *Quinquenio* de Reyes. En efecto, el período presidencial del General Rafael Reyes, que va de 1904 a 1909, tuvo un marcado carácter autoritario<sup>1400</sup>. Si bien pueden atribuírsele algunos avances en materia económica y más importante aún, el reconocimiento del derecho de representación de las minorías<sup>1401</sup>, se lanzó a un reformismo desmesurado que desembocó en veinte actos legislativos entre los cuales, afirma Valencia Villa, “la mayoría de sus normas se enderezaba a legitimar el despotismo presidencial y a incrementar y perpetuar la dominación del ejecutivo”<sup>1402</sup>.

Habría que esperar hasta 1910 para que un movimiento bipartidista que se proponía desmontar a Reyes, la *Unión Republicana*<sup>1403</sup>, moderara el centralismo, restableciera el equilibrio entre

---

<sup>1399</sup> Gallón Giraldo, Gustavo. *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, op. cit., p. 15

<sup>1400</sup> Sobre su mandato advierte Uribe Vargas “Reyes encontraba la dictadura natural al estilo paternalista de sus actos. No hubo precipitud en la búsqueda de fórmulas que disimulasen el gobierno autoritario” y continúa más adelante “Reyes exigía la dictadura y los partidos consintieron. Unos y otros pecaron por exceso; la Asamblea al otorgarle tan amplias facultades, y el Presidente utilizándolas a favor de su estrecho círculo de sus allegados”. En: *Las Constituciones de Colombia, Vol. 1*, op. cit., pp. 205 y 206.

<sup>1401</sup> Artículo 4 del Acto legislativo 8 de 1905. Dice Yepes Arcila: “Este sencillo principio manifiesta la voluntad de aceptar hasta sus últimas consecuencias las reglas del juego democrático en su versión liberal, que exige el establecimiento de mecanismos que permitan a todos participar en el ejercicio del poder y de la autoridad y que impidan que el triunfo de una cualquiera posibilidad política sea definitiva e irrevocable”. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 36.

<sup>1402</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla*, op. cit., p. 178.

<sup>1403</sup> Respecto a la Unión Republicana aclara Jorge Orlando Melo “[...] en realidad, más que un partido, el republicanismo había sido una coalición provisional de la oligarquía moderada de ambos partidos empeñada en la reforma del sistema político. Realizada ésta, parecía difícil justificar la permanencia del grupo, y los políticos más doctrinarios promovieron la reagrupación de los antiguos partidos”, p. 63

poderes y aumentara las libertades públicas”<sup>1404</sup>. En este sentido, advierte Uribe Vargas, “la verdadera Constitución de Colombia, que como fruto del consenso nacional, estuvo llamada desde el primer instante a conservar prolongada vigencia, fue la trazada con mano maestra por la Asamblea Nacional de 1910, bajo los auspicios de la Unión Republicana. La obra jurídica del 86 sólo comenzó a aplicarse cuando se eliminaron del contexto ingredientes autocráticos que la tornaban inaceptable y los ciudadanos de todos los partidos dejaron de ver en ella el reto de los vencedores sobre los vencidos, para congregarse de ahí en adelante en torno de las instituciones representativas que configuran el Estado de derecho”<sup>1405</sup>.

Los excesos del poder presidencial fueron corregidos con la supresión de algunas de sus facultades y la creación de estrictos controles que tenían por objeto racionalizar el ejercicio de aquellas que conservaría. Tanto la rama legislativa como la judicial recuperaron algunas de sus atribuciones devolviéndole el equilibrio al sistema. Para comenzar, se redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y su elección se trasladó de las asambleas electorales al voto directo de los ciudadanos<sup>1406</sup>. Con el fin de evitar la concentración de poder que supone la perpetuación de una misma persona en la presidencia, se prohibió la reelección para períodos sucesivos<sup>1407</sup>. Asimismo, la flexibilidad con que el presidente podía ejercer sus funciones quedó abolida con el sometimiento de sus actuaciones a dos tipos de control. En primer lugar, sus actos personales y políticos quedaron sujetos a una responsabilidad absoluta, de manera que no sólo respondía cuando incurriera en alguno de los tres supuestos taxativamente señalados en la Carta sino en todos aquellos en que violara la Constitución o la ley<sup>1408</sup>. La posibilidad de que el presidente pudiera ser enjuiciado como el resto de funcionarios públicos por infracciones resultantes del ejercicio de sus funciones o como ciudadano por incumplimiento de la ley, limitó la ejecución de medidas arbitrarias y extendió el Estado de Derecho a todos los ámbitos del Estado. Dos casos significativos de los efectos de esta reforma fueron los de los ex presidentes Marco Fidel Suárez (1918-1921) y Alfonso López Pumarejo (1942-1945), quienes fueron acusados durante su mandato de haber incurrido en prácticas corruptas. La necesidad de defenderse ante estas acusaciones debilitaron en ambos casos su autoridad al punto de llevarlos

---

<sup>1404</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla*, op. cit., pp. 178 y 179.

<sup>1405</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I*, op. cit., p. 214.

<sup>1406</sup> Cuando nos referimos al voto directo de los ciudadanos, se debe tener en cuenta que del derecho al sufragio estaban excluidas las mujeres (que sólo podrán votar a partir de plebiscito de 1954) y para la elección de presidente y Congreso, los ciudadanos que no supieran leer y escribir o que no tuvieran una renta anual de trecientos pesos o propiedad raíz de valor de mil pesos (artículo 44 del Acto legislativo 3 de 1910).

<sup>1407</sup> Artículos 25 y 28 del Acto legislativo 3 de 1910.

<sup>1408</sup> Artículo 29 del Acto legislativo 3 de 1910.

a renunciar de manera prematura en 1921 y 1945, respectivamente. Esta medida, sin duda, no hubiera sido concebible cuando la Constitución eximía al presidente de responsabilidad en estos supuestos. En segundo lugar, la validez de sus actos quedó condicionada al refrendo del ministro del ramo respectivo<sup>1409</sup>. En adelante sus decisiones no dependerían exclusivamente de su criterio sino que debían ser aprobadas por los ministros, quienes, a pesar de ser de libre nombramiento y remoción del presidente, no podían consentir sin hacerse responsables de manera conjunta por las infracciones en que incurrieran con su ejecución<sup>1410</sup>.

Respecto a la redistribución de funciones, se les transfirió a las ramas legislativa y judicial la facultad de nombrar importantes cargos que suponían una interferencia indebida del ejecutivo en la administración de justicia. Al Congreso se le trasladó el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema (a quienes fijó un período de cinco años para el ejercicio de su cargo, suprimiendo su carácter vitalicio)<sup>1411</sup> y del Procurador General de la Nación. No obstante, la conformación de la rama judicial no quedó por completo en manos del Congreso. La Corte Suprema asumió la elección de los magistrados de los Tribunales Superiores y la nominación y formación de las ternas se le asignó a las Asambleas departamentales<sup>1412</sup>. La rama judicial recupera entonces su independencia para determinar la orientación de su actividad con una intervención moderada de los restantes poderes públicos. Se suprimió la figura del Vicepresidente y se trasladó al Congreso la facultad de designar a los suplentes que debían reemplazar al presidente durante su ausencia<sup>1413</sup>, implicando esto un control a la facultad discrecional que hasta el momento había tenido el presidente para delegar el ejercicio de su cargo.

Ahora bien, la función legislativa que el presidente había pasado a compartir durante la vigencia de los estados de excepción, fue limitada y supeditada a la actividad del Congreso. En este sentido, se prohibió expresamente que el presidente derogara las leyes que fueran incompatibles

---

<sup>1409</sup> Artículo 30 del Acto legislativo 3 de 1910.

<sup>1410</sup> La facultad del presidente para remover libremente a los miembros de su gabinete cuando sus opiniones no convienen al gobierno ha sido señalada por Juan Linz como una de las desventajas de un sistema presidencial. En efecto, advierte el autor, la exclusión que implica la remoción de un ministro de todo cargo público desde el cual pueda ejercer una oposición real al gobierno, impide la creación de políticos independientes para adoptar una postura crítica y comprometerse con determinadas ideas. En un sistema parlamentario, en cambio, los ministros removidos continúan ocupando una curul en el Congreso desde la que pueden cuestionar las decisiones del ejecutivo y por tanto a éste no le es tan fácil silenciar las críticas o advertencias de sus colaboradores. Ver: Linz, Juan José. "Presidential or parliamentary democracy?", op. cit., p. 31.

<sup>1411</sup> Artículos 17, 20 núm. 3 y 36 del Acto legislativo 3 de 1910.

<sup>1412</sup> Artículos 38 y 39 del Acto legislativo 3 de 1910.

<sup>1413</sup> Artículo 10 del Acto legislativo 3 de 1910.

con el mantenimiento del orden público y se le autorizó únicamente a suspenderlas mientras durara la perturbación<sup>1414</sup>. Se diferenció así entre dos categorías de normas que en la Constitución de 1886 tenían el mismo peso y cuya indistinción suponía anular la función del Congreso durante largos períodos. Asimismo, el gobierno siguió teniendo el deber de motivar ante el Congreso sus decisiones. La responsabilidad por los abusos en los que se hubiera incurrido en el ejercicio de las facultades otorgadas en estos supuestos se extendió, de manera expresa, de “cualesquiera autoridades” a, “el presidente y los ministros”. Además se estableció un control adicional en caso de guerra exterior según el cual el gobierno debía convocar al Congreso, en el mismo decreto que declara el estado de sitio, para que se reuniera durante los sesenta días siguientes y, en caso de no convocarlo, el Congreso podía reunirse por derecho propio. La regulación detallada de los estados de excepción suponía un mayor control de las facultades extraordinarias del ejecutivo, sin embargo, la ausencia de límites temporales para su declaración seguían haciendo de esta figura un mecanismo al cual podía recurrir el presidente sin mayores complicaciones cuando tuviera dificultades para ejecutar su plan de gobierno.

Finalmente, el Acto legislativo de 1910 introdujo otros dos aspectos de gran importancia: la creación de un control de constitucionalidad en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y la definición de un procedimiento agravado para la reforma de la Constitución<sup>1415</sup>. La primera medida implicó la jerarquización de las leyes y el sometimiento de todas ellas a la Carta. En adelante, una norma de rango inferior que le fuera contraria podía ser expulsada del ordenamiento jurídico por la Corte Suprema, quien, en el deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución debía decidir sobre la exequibilidad de los Actos legislativos objetados por el gobierno y las leyes o decretos con fuerza de ley demandados por cualquier ciudadano<sup>1416</sup>. La segunda, se proponía otorgarle algún grado de rigidez, y por tanto de

---

<sup>1414</sup> Artículo 33 del Acto legislativo 3 de 1910

<sup>1415</sup> Acerca de la justificación de la creación de un control de constitucionalidad advierte Carlos Restrepo Piedrahita “[s]i se examinan los antecedentes de la idea de establecer en Colombia la institución del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes y de los actos del Gobierno, se comprueba que uno de los principales objetivos perseguidos con ella era construir un dique de contención contra los abusivos desbordamientos del Ejecutivo en el ejercicio de facultades extraordinarias con ocasión o pretexto del estado de sitio. En el Congreso de 1904 –tras la abrumadora experiencia de legislación ejecutiva durante la época de la guerra de los mil días– y en vista de que llegó a atribuirse vigencia permanente a los decretos legislativos de estado de sitio reaccionó el Congreso por medio de una ley ordinaria –la 2 de 1904–, derogada poco después por la 8 de 1905 –como medida obvia para franquear el camino de la dictadura–, pero que constituye el más inmediato antecedente del artículo 41 del Acto Legislativo No. 3 de 1910 que, dicho sea al pasar, representa en la historia del Derecho Constitucional moderno el primer acto de creación de la acción pública o popular de inconstitucionalidad”. Ver: Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias*, pp. 153 y 154.

<sup>1416</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I*, op. cit., pp. 220 y 221. Artículos 41 y 70



estabilidad a la Constitución e impedir que pudiera ser reformada a través del mismo procedimiento que una ley ordinaria y por mayorías que no eran representativas de un verdadero consenso sobre su contenido<sup>1417</sup>.

No obstante, la reforma de 1910 no fue suficiente para transformar “las costumbres políticas del país”. Aun cuando el presidente electo Carlos E. Restrepo, dirigente del movimiento que le había dado vida a la reforma, luchó por otorgarle garantías a todos los partidos políticos para que accedieran al poder, dice Melo, “fue incapaz de impedir la realización de fraudes escandalosos promovidos por sus mismos agentes locales o por funcionarios electorales, y que beneficiaron especialmente al conservatismo, que podían utilizar la posición mayoritaria en que se encontraban en los cargos de la rama ejecutiva. Con ellos se preparaba el establecimiento firme de la hegemonía conservadora en los períodos siguientes, y se frustraba el propósito de los republicanos de establecer instituciones en las que ambos partidos pudieran confiar. Al mismo tiempo, se confirmaba la tradición nacional de fraude y se establecían nuevos precedentes para un tipo de conducta que convertiría el problema electoral en uno de los más arduos de los años venideros y en una de las causas inmediatas de conflictos internos de la clase dirigente, conflictos que condujeron con frecuencia al estallido de brotes de violencia ejercidos contra militantes de uno y otro partido”<sup>1418</sup>.

### **3. El proyecto de 1953: un intento fallido de modificar el sistema presidencial**

Nuevamente la división del partido de gobierno para las elecciones presidenciales, en esta ocasión el Conservador, le otorgó la victoria a la oposición. Fue así como la elección del presidente Enrique Olaya Herrera en 1930 puso fin a la *Hegemonía Conservadora* y dio paso al período conocido como la *República liberal*. Durante su mandato presidencial, Olaya Herrera inicia la modernización del país que continúa en la obra de su sucesor Alfonso López Pumarejo y su proyecto insigne la *Revolución en Marcha*, descrita por Valencia Villa como “un audaz experimento de reformismo jurídico muy vecino al *New Deal* norteamericano que concluyó con las enmiendas constitucionales de 1936 y 1945”<sup>1419</sup>.

---

del Acto legislativo 3 de 1910.

<sup>1417</sup> Hasta ese momento se le dio el nombre de “leyes” a los actos reformativos de la Constitución y su numeración se incluía en el de las leyes.

<sup>1418</sup> Melo, Jorge Orlando. “La República conservadora”, op. cit., p. 64.

<sup>1419</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla*, op. cit., p. 181. Un análisis detallado de la Revolución en Marcha y la reforma de 1936 puede consultarse en la obra de Gerardo Molina. *Las ideas socialistas en Colombia*, op. cit., pp. 278-292.

La de 1936 fue una reforma con un profundo contenido social que se proponía atender las exigencias de la clase trabajadora y elevarlas a rango constitucional, para Valencia Villa “es la reforma más ideológica que ha tenido la carta de 1886 pues afecta el estatuto de libertades públicas”<sup>1420</sup>. En este sentido, se consagró el derecho de huelga (salvo en los servicios públicos), el trabajo como obligación social y la asistencia pública como deber del Estado. Asimismo, se consagró el sufragio universal para elegir al presidente y a los miembros del Congreso (excepto a los senadores), Asambleas departamentales y Concejos municipales, eliminando las distinciones que había hecho la Constitución de 1886 en razón de la capacidad económica de los electores. Si bien esta reforma trajo consigo el reconocimiento de libertades como la de culto, de conciencia, de enseñanza y de reunión, sus más grandes logros fueron la consagración de la función social de la propiedad –que contemplaba la posibilidad de expropiar por motivos de utilidad pública o de interés social sin que el Estado tuviera la obligación de indemnizar en los casos que expresamente lo determinara el legislador por razones de equidad– y el derecho del Estado a intervenir en la explotación económica con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho (artículos 10 y 11 del Acto legislativo 1 de 1936). El Estado entonces “ya no era un sujeto impasible e imparcial en lo económico, sino un agente preocupado por el aprovechamiento racional de los recursos disponibles y un protector no solo del capital sino también del trabajo”<sup>1421</sup>.

Por su parte, la reforma de 1945, buscó mejorar las prácticas administrativas y los procedimientos de trabajo de los órganos constitucionales (rama legislativa, judicial, Contraloría, etc.). En términos generales, se propuso modernizar la parte orgánica de la Carta que se dejó intacta en la reforma de 1936 y que, por tanto, se mostraba anticuada para realizar a cabalidad los principios que ésta había trazado. Vale la pena resaltar, sin embargo, que le otorgó al pueblo la elección de los senadores que anteriormente le había sido atribuida a las Asambleas departamentales y privó del sufragio a los miembros de la Fuerza Pública.

Ahora bien, un intento de concentrar de nuevo poderes en cabeza del ejecutivo en el que vale la pena detenerse, es el de la reforma a la Constitución que propuso el presidente Laureano Gómez. No se estudiará cada una de las enmiendas pues, interrumpido su gobierno por el golpe de Estado de 1953, ni siquiera alcanzan a ser discutidas. Conviene, sin embargo, resaltar algunos aspectos que permiten formarse una idea acerca del régimen que se proponía implantar

---

<sup>1420</sup> *Ibíd.*, p. 183.

<sup>1421</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, p. 52.

y que son ilustrativos de las tendencias ideológicas de una fracción del partido Conservador, como por ejemplo, su afán por reforzar las facultades del presidente como paliativo a todos los problemas que enfrenta el sistema, así como de su forma de gobernar que nuevamente va a caracterizarse por una fuerte y violenta persecución de los grupos de oposición.

Elegido para el período 1950-1954, el presidente Laureano Gómez somete a estudio del Congreso un proyecto de Acto legislativo que convocaba a una Asamblea Constituyente para reformar la Carta y que fue aprobado en diciembre de 1952. El proyecto de enmienda, estudiado por una comisión exclusivamente conservadora ante la negativa del liberalismo a participar en la iniciativa del gobierno<sup>1422</sup>, reflejaba las tendencias fascistas del presidente y su afán por recuperar e incluso afianzar, algunos de los rasgos autoritarios de la Constitución de 1886 que habían sido retirados en sus reformas<sup>1423</sup>. En lo que se refiere al poder ejecutivo, el proyecto proponía ampliar el mandato presidencial a cinco años; le otorgaba la potestad de intervenir en la economía nacional sin que mediara la declaratoria de un estado de excepción; lo autorizaba a señalar, discrecionalmente, qué decretos dictados en uso de facultades extraordinarias debían regir hasta tanto el Congreso los reformara o derogara; le confería nuevamente el nombramiento del Procurador y del Contralor y lo eximía, una vez más, de responsabilidad por actos oficiales<sup>1424</sup>. Todos los mecanismos que se introdujeron en la reforma de 1910 para controlar sus excesos quedaban prácticamente desmantelados.

También para la rama legislativa se propusieron profundas reformas tanto en aspectos relacionados con su funcionamiento como en su estructura. Llama la atención por ejemplo, el mecanismo diseñado para componer el Senado. En efecto, no sería el voto popular de los ciudadanos sino, de un lado, la designación de miembros fijos como el Vicepresidente de la República, los ex-presidentes que a cualquier título hubieran ejercido el cargo y los ex-ministros de despacho que lo hubieran ejercido por dos años continuos o tres discontinuos. Y de otro, la elección de los miembros restantes, así: un ciudadano por departamento escogido por la Asamblea departamental de listas conformadas por los Consejos municipales, tres ciudadanos

---

<sup>1422</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia, Vol I*, pp. 242-244

<sup>1423</sup> Mario Arrubla Yepes lo llama el "ideólogo fascitizado". Ver: "Síntesis de historia política contemporánea", op. cit., p. 198. En un sentido similar, advierte Álvaro Tirado "El apoyo a Franco, la solidaridad con las potencias del Eje y la prédica corporativista y fascista habían calado hondo en sectores del partido conservador. Propósito de Gómez, quien se identificaba con ese pensamiento, fue reformar la Constitución y dotar al país de un estatuto jurídico constitucional de corte corporativista". Ver: Tirado Mejía, Álvaro. "Colombia: siglo y medio de bipartidismo", op. cit., p. 177.

<sup>1424</sup> Esta descripción del proyecto puede consultarse en: Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., pp. 48 y 49.

en representación de las intendencias y comisarías elegidos por la Junta de los Consejos Administrativos de las intendencias y comisarías, y quince ciudadanos elegidos por las organizaciones económicas y culturales (artículo 93 proyecto de 1953)<sup>1425</sup>.

Este mecanismo se justificaba en la idea del presidente de que el vulgo era inepto y que por tanto debía limitarse su participación en la conformación del Congreso. Dice Arrubla Yepes refiriéndose a las ideas de Laureano Gómez “[l]os mejores debían gobernar, y ellos no eran otros que los que al detentar las posiciones de mando en la vida económica e institucional, integraban la cúspide de la pirámide social. En lugar del sufragio universal, el Estado debía encontrar en buena parte su base en los representantes de los gremios económicos, de corporaciones como la iglesia y de instituciones como las ligas profesionales y las universidades”<sup>1426</sup>. Asimismo, algunas de las funciones que hasta entonces le habían correspondido al Senado, tales como la competencia para juzgar a los altos funcionarios del Estado y para aprobar los tratados internacionales, le serían transferidas al Consejo de Estado.

Finalmente, se planteaba restringir el sufragio universal a la elección de presidente, vicepresidente y representantes a la Cámara, eliminar el artículo 214 que se refería al control de constitucionalidad ejercido por la Corte Suprema sobre las leyes y decretos y, respecto a la propiedad privada, volver al régimen anterior a 1936. En suma, concluye Yepes Arcila, “[i]deológicamente anacrónico y orgánicamente dirigido a producir el crecimiento desordenado del Poder Ejecutivo, su vigencia hubiera significado la acentuación de los desequilibrios que la organización política colombiana ya contenía, hasta arrebatar a la Constitución toda capacidad de suscitar y mantener el consenso nacional que es lo que a nuestro modo de ver radica la virtud suprema de una Constitución”<sup>1427</sup>.

#### **4. La reconfiguración del hiperpresidencialismo con la reforma de 1968**

Si la Asamblea Constituyente de 1910 había conseguido contener el poder del ejecutivo, éste se desboca nuevamente a partir de 1968. En un proceso tortuoso que incluye una renuncia del presidente (que no fue aceptada por el Congreso), una crisis ministerial y varios enfrentamientos entre congresistas y entre éstos y el ejecutivo –motivados los primeros por el temor ante el

---

<sup>1425</sup> Esta descripción de la reforma puede consultarse en: Uribe Vargas, Diego. *Las Constituciones de Colombia*, op. cit., pp. 244-246.

<sup>1426</sup> Arrubla Yepes, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”, op. cit., pp. 198 y 199.

<sup>1427</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 51.

excesivo recorte de sus facultades y la insistencia del segundo en aprobar la reforma<sup>1428</sup>- la enmienda logra reincorporar a la Constitución los rasgos autoritarios que habían sido suprimidos desde 1910 y que van a definir el sistema presidencial durante nuestro primer período de estudio<sup>1429</sup>. Una vez más, las ramas legislativa y judicial van a perder competencias que pasan a engrosar el poder del presidente. A pesar de que este Acto legislativo incluye numerosos aspectos como la definición del territorio nacional, modificaciones al régimen departamental y municipal, reformas al estatuto del congresista y a la estructura orgánica, composición y funciones del Congreso, sólo nos referiremos a aquellas que alteran las competencias del ejecutivo o las relaciones entre los poderes públicos. Autores como Hernando Valencia Villa han señalado “[t]ales alteraciones reconocen un denominador común: el fortalecimiento de un presidencialismo tecnocrático, casi autocrático, como nota distintiva del sistema constitucional de Colombia”<sup>1430</sup>.

En este sentido, la facultad de nombrar los cargos más importantes dentro de la rama ejecutiva se extendió de los Ministros y Gobernadores, a los Jefes de Departamentos Administrativos y los directores o gerentes de establecimientos públicos descentralizados<sup>1431</sup>. Se eliminaron así los mecanismos que les asignaba su elección a las juntas directivas de dichas entidades en cuya composición participaban corporaciones o gremios<sup>1432</sup>. El esfuerzo de la *Unión Republicana* por moderar los excesos del centralismo implantado en la Constitución de 1886 quedó sin efecto al poner nuevamente bajo la potestad del presidente a todas las cabezas de los órganos intermedios de la rama ejecutiva. De la fórmula “centralización política y descentralización

---

<sup>1428</sup> Para profundizar en el estudio de los principales acontecimientos políticos que acompañaron el proceso de reforma constitucional ver: Vidal Perdomo, Jaime. *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Editorial Presencia, Bogotá, 1970, pp. 89-152. Puede consultarse la misma referencia para un análisis detallado de todos los puntos de la reforma.

<sup>1429</sup> Sobre el carácter autoritario de las reformas introducidas en esta enmienda, advierte Uribe Vargas: “El autoritarismo que espantaba a los críticos de la Constitución de 1886, recibió el refuerzo de potestades que quebrantaron definitivamente la vieja armonía simétrica de los poderes públicos”, y más adelante “[e]l fortalecimiento de las prerrogativas de la rama ejecutiva, fue más allá de lo contemplado en todas las constituciones anteriores. Para muchos, tal fenómeno es amenaza para el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas. Otros la califican como el refuerzo del autoritarismo de la Constitución de 1886. Los artículos que se le olvidaron a Caro en su empeño de concentrar el poder se incorporaron, con el aplauso nacional, en la última Enmienda. La filosofía de la Regeneración reaparece con nuevos acentos en el Cuerpo Constituyente que ochenta años después pretendió variar la fisonomía orgánica del Estado colombiano”. Ver: Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I, Op. Cit.* pp. 272 y 279.

<sup>1430</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla*, op. cit. p. 191.

<sup>1431</sup> Artículo 41 núm. 1 y 5 del Acto legislativo 1 de 1968

<sup>1432</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*, Vol. I, op. cit., p. 272.

administrativa”, se pasó a la de “centralización política y administrativa”<sup>1433</sup>, en donde la totalidad de la administración quedó sujeta a la ejecución de las directrices trazadas por el gobierno.

No obstante, el gran golpe que esta reforma supuso para la democracia estuvo en la “anulación” del Congreso como órgano máximo de deliberación y decisión. Si bien la reforma conservó la separación tradicional de los poderes públicos, desestructuró el sistema de frenos y contrapesos y convirtió al Congreso en un órgano dependiente del presidente frente al cual únicamente conservaba una competencia residual. El gobierno entonces, que ya compartía algunas funciones legislativas –la potestad reglamentaria, la de legislar sobre materias precisas autorizado por una ley de facultades extraordinarias<sup>1434</sup> o un decreto que declarara un estado de excepción, la iniciativa legislativa en determinados asuntos, la petición de trámite de urgencia y la sanción presidencial– ahora asume una nueva parte de las competencias propias del Congreso referida a su facultad para impulsar proyectos de ley. Sobre un amplísimo número de materias de carácter económico, presupuestario, fiscal y monetario “que cubren la casi totalidad de las funciones del Estado moderno”<sup>1435</sup>, el ejecutivo asumió la iniciativa legislativa exclusiva de aquellos proyectos tendientes a crearlas o reformarlas<sup>1436</sup>; esta facultad se convierte en una de las fuentes más importantes del poder presidencial hasta la Constitución de 1991.

---

<sup>1433</sup> Respecto a la forma de organización territorial dice Luis Carlos Sáchica: “El lema de la Regeneración <unidad política con descentralización administrativa> no ha tenido aplicación real en nuestro sistema político, en lo tocante a su parte segunda. Las entidades seccionales y municipales han tenido una vida precaria. Una férrea centralización jerárquica ha dificultado su desarrollo, y su vida está condicionada a la más o menos generosa política de auxilios que aplique la nación. Los departamentos han degenerado en meros distribuidores de los auxilios regionales, con un aparato burocrático inútil y excesivo, que carece de medios fiscales suficientes para hacer gastos de inversión, limitándose su actividad a la aplicación de los de simple funcionamiento. Los presupuestos municipales son ridículos y las respectivas entidades no pueden prestar los servicios que la Constitución y la ley les encomiendan”. Ver: *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 86.

<sup>1434</sup> Sobre este punto resulta de gran interés la investigación de Carlos Restrepo Piedrahita en donde demuestra cómo la Constitución del 86 únicamente previó el ejercicio de las facultades extraordinarias durante los estados de excepción y con el fin de prevenir o reprimir la perturbación del orden público, quedando excluida la posibilidad de que el Congreso delegara al presidente sus funciones legislativas en tiempo de paz. Si bien entonces en 1914 el Congreso hizo una interpretación extensiva del ordinal 10 (hoy 12) del artículo 76 para investir al presidente de facultades extraordinarias en tiempo de paz y la jurisprudencia avaló dicha interpretación, “el hecho incuestionable es que estas todavía no son institución constitucional de derecho positivo”, son simplemente un uso o costumbre constitucional. No obstante, sobre este tema volveremos en el siguiente capítulo. Ver: *Las facultades extraordinarias: pequeña historia de una transfiguración*, p. 215 y 216.

<sup>1435</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 159.

<sup>1436</sup> Estas materias están contempladas en los Ordinales 3, 4, 9 y 22 del artículo 11 del Acto legislativo 1 de 1968, que modifica el artículo 79 de la Constitución de 1886 y parágrafo 2 del artículo 13 del mismo Acto legislativo, que modifica el artículo 79 y se refieren a: las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; los planes y programas de desarrollo económico y social a los que debe someterse la economía

De esta forma, el gobierno ya no ejerce funciones de naturaleza estrictamente administrativa, pues, no solo ejecuta una política sino que además la formula y la dirige. La ampliación de sus facultades obedece a la idea de que el gobierno es quien “detenta con exclusividad el recto criterio para interpretar las necesidades del Estado”<sup>1437</sup>. Por su parte, el Congreso, cuya iniciativa parlamentaria fue restringida en todas las materias relacionadas con el gasto público, conservó la potestad de introducir las modificaciones que acordaran e impulsar los demás proyectos de ley que se referían a asuntos de menor importancia. Señala Hernando Yepes Arcila, “[s]e realiza así el programa político de replanteamiento institucional, que convierte al Congreso en un órgano dependiente de la Administración frente a cuyas proposiciones no queda al Colegio de la representación nacional sino el papel de afirmación o negación. Se constriñe la capacidad del Congreso para auto impulsarse a materias subalternas, en cuya virtud puede conceder autorizaciones especiales al gobierno (para delegar su residual capacidad legislativa) o conceder honores a ciudadanos meritorios o fijar la ley, peso, tipo o denominación de la moneda”<sup>1438</sup>.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la facultad del Congreso para introducir modificaciones a los proyectos de iniciativa gubernamental no era ilimitada. En efecto, el artículo 211 contiene una serie de restricciones en las que, primero, se prohíbe al Congreso si no tiene la aceptación del ministro del ramo respectivo, aumentar cualquiera de las partidas del presupuesto de gastos, sea por reducción o eliminación o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos. Segundo, se le prohíbe proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto (tampoco podía hacerlo el gobierno), si con ello alteraba el equilibrio presupuestal y, finalmente, aun cuando conserva la facultad de eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, se exceptúan de su competencia las necesarias para el servicio de la deuda, el pago de obligaciones contractuales del Estado, la atención de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas. Reuniendo todas estas atribuciones resulta pertinente la advertencia de

---

nacional y los de obras públicas; las normas generales a las que se sujetaría el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; las que decreten inversiones públicas y privadas, ordenen participaciones o transferencias en las rentas nacionales, creen o traspasen servicios a cargo de la Nación, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado y que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Asimismo, el ejecutivo pasó de tener una facultad de inspección sobre los bancos de emisión a ejercer la intervención necesaria sobre el mismo (el término se puso en singular) y en las actividades que tuvieran por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado (artículo 120 del acto legislativo, ordinales 14 y 15).

<sup>1437</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 159.

<sup>1438</sup> *Ibíd.*, p. 159.

Hernando Valencia Villa: “[m]odelado en el cesarismo bolivariano y directamente elegido desde 1910 (aunque hubo una elección presidencial directa en 1856), el presidente de la República es un monarca escogido por voto popular cada cuatro años”<sup>1439</sup>.

Para compensar a un Congreso desprovisto de funciones, la reforma le concedió un papel de vigilancia sobre algunas actuaciones del ejecutivo que llevaría a cabo a través de una Comisión Especial Permanente<sup>1440</sup>, esta Comisión, sin embargo, nunca llegaría a conformarse, “[e]l resultado es la omnipotencia del presidente para hacer y deshacer los planes económicos y sociales”<sup>1441</sup>. Y es que, como bien advierte Uribe Vargas, no puede esperarse que congresistas desposeídos de las atribuciones que le otorgaban un peso en el sistema tengan la misma independencia para controlar y enfrentarse a un ejecutivo que decide casi todos los asuntos del Estado. Parece más bien que “[d]espués de la reforma de 1968 se puede gobernar en Colombia sin Congreso, y aún contra el Congreso, sin que la administración sufra menoscabo ni se amenace la estabilidad del régimen”<sup>1442</sup>.

Por supuesto, los estados de excepción contemplados en el artículo 121 también fueron objeto de nuevas modificaciones. La utilización continuada de esta figura que autorizaba la implementación de mecanismos de represión y supresión de las libertades, precisaba afinar los supuestos de hecho que daban lugar a su declaratoria y los controles a que debía ser sometido el ejecutivo. No debe sorprendernos, sin embargo, que el uso continuado de los estados de excepción para hacer frente a conflictos internos no sea exclusivo a países en vía de desarrollo que luchan por consolidar una democracia. Llama la atención sobre ello el estudio de Giorgio Agamben en donde advierte que si bien esta figura tiene origen en la Asamblea Constituyente francesa de 1791, a partir de la Primera Guerra Mundial se convierte en “una práctica corriente en las democracias europeas”<sup>1443</sup>. En este sentido, el estado de excepción que en un principio fue diseñado para responder a situaciones bélicas, se desvincula pronto de ellas y pasa “a ser utilizado como una medida de policía extraordinaria frente a los desórdenes y sediciones internos, convirtiéndose así en ficticio o político, en lugar de efectivo o militar”<sup>1444</sup>.

---

<sup>1439</sup> Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla*, op. cit., p. 58

<sup>1440</sup> Vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social y la evolución del gasto público. Artículo 14 del Acto legislativo 1 de 1968 que modifica el artículo 80 de la Constitución.

<sup>1441</sup> Vazquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, op. cit., p. 420.

<sup>1442</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia. Vol. I*, op. cit., p. 270.

<sup>1443</sup> Agamben, Giorgio. *Estado de excepción, Homo Sacer II, 1*. op. cit., pp. 23-25.

<sup>1444</sup> *Ibíd.*, p. 14 y 15.



Pero, la arrogación por parte del ejecutivo de competencias propias del legislativo tampoco termina cuando cesan los conflictos internos y como podía preverse, señala de nuevo Agamben, “es significativo que la excepcionalidad de la situación militar cediera ahora el puesto a la económica, con una asimilación implícita entre guerra y economía”<sup>1445</sup>. El ejecutivo entonces ya no sólo necesita facultades extraordinarias para enfrentar una guerra o una perturbación del orden público sino además para afrontar una crisis económica y exige para ello facultades que le permitan legislar en materia financiera. De esta forma, la legislación gubernamental se vuelve una práctica tan recurrente que termina convirtiéndose en el proceso habitual de creación de la ley. Esto significa, continúa, “que el principio democrático de la división de poderes ha desaparecido en la actualidad y que el poder ejecutivo ha absorbido de hecho, al menos parcialmente, al legislativo. El parlamento ha dejado de ser el órgano soberano al que corresponde el poder exclusivo de obligar a los ciudadanos en virtud de la ley: se limita a ratificar los decretos procedentes del poder ejecutivo”<sup>1446</sup>.

Colombia no es ajena a la experiencia de las democracias occidentales. Ante los constantes abusos derivados de las medidas arbitrarias adoptadas durante la vigencia de los estado de sitio –cuya declaración fue en aumento en los mandatos presidenciales que se siguen al establecimiento del Frente Nacional– se creó un nuevo estado de excepción, *emergencia económica*, para hacer frente a hechos que perturbaran o amenazaran en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyeran grave calamidad pública. En efecto, el ejecutivo había extendido el concepto de orden público a un sinnúmero de supuestos con el objeto de justificar la declaración de un estado de sitio. Sobre este punto dice Yepes Arcila: “[...] al amparo de tal ampliación el Ejecutivo legisló sobre todas las materias sin más barreras que la muy elástica que resultara de la actividad de la Corte Suprema de Justicia en los juicios de inexequibilidad, a través de la cual justamente y en forma acumulativa se fue diseñando el estatuto de la dictadura comisoraria. En tal virtud los decretos del Gobierno además, fueron perdiendo vocación de temporalidad ya que innumerables normas se dictaron para regir las relaciones jurídicas de naturaleza civil u ordinaria lo que forzó la intrínseca necesidad de vigencia permanente de las mismas en contra de la precisa recomendación del texto constitucional”<sup>1447</sup>. Partiendo entonces de que las medidas decretadas durante los estados de sitio son más restrictivas de la libertad, con esta nueva figura se quería que el presidente tuviera

---

<sup>1445</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>1446</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>1447</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit, p. 233.

la posibilidad de hacer uso de sus facultades extraordinarias evitando que recurriera a un estado de sitio y a la utilización de sus instrumentos lesivos.

A diferencia de los demás supuestos contemplados en el artículo 121, ésta figura fue limitada con varias medidas. En primer lugar, el gobierno debía señalar el término dentro del cual iba a hacer uso de las facultades extraordinarias y en todo caso su duración no podía superar los 90 días al año. Sin embargo, afirma SÁCHICA, “parece que en un país no desarrollado el estado de emergencia económica puede ser crónico o, al menos, recurrente. Sin duda alguna su declaración se hará cada año y la proliferación de las medidas económicas de emergencia conformará una copiosa legislación en este campo”<sup>1448</sup>. En segundo lugar, el gobierno debía convocar al Congreso dentro del mismo acto, si no estaba reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de este término con el fin de que examinara el informe motivado sobre las causas que habían originado la emergencia y las medidas adoptadas. Si bien el proyecto enumeraba algunas de las fuentes de la perturbación, tales como altas tasas de desempleo, déficit fiscal o desequilibrio en la balanza de pagos, la norma aprobada excluyó menciones concretas por temor a no enunciarlas en forma exhaustiva<sup>1449</sup>. No obstante, el amplio margen que tenía el presidente para determinar qué circunstancias podían encajar dentro del supuesto “grave perturbación” hizo de esta figura blanco de críticas. En efecto “[l]os hechos que perturban el orden económico o social son de una variedad indefinida. Pueden ser internos o internacionales y van desde una huelga hasta una devaluación monetaria. Vaguedad que se agrava si se tiene en cuenta que la simple amenaza de perturbación es también causal suficiente para llegar al estado de emergencia”<sup>1450</sup>. En tercer lugar, los decretos que expediera el ejecutivo no podían referirse a cualquier materia sino sólo a aquellas que tuvieran relación directa y específica con la situación que había dado lugar a su declaratoria y que estuvieran destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. No obstante, esta restricción no parece tener mucho sentido, pues, si la misma reforma ya le había asignado al presidente la iniciativa legislativa para introducir modificaciones en casi todos los temas relacionados con el gasto público, no hacía falta que recurriera a un estado de excepción para legislar sobre dichas materias. Con un procedimiento un poco más extenso, pero no menos eficaz, podía impulsar los proyectos de ley destinados a reformarlas y conseguir su aprobación.

---

<sup>1448</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 48.

<sup>1449</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 235.

<sup>1450</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 49.

Lo que sí significó la creación de verdaderas limitaciones al ejercicio de las facultades extraordinarias durante el estado de emergencia económica fueron: la prohibición que se le impuso al gobierno de desmejorar los derechos de los trabajadores y la recuperación, por parte del Congreso, de la potestad que le había sido sustraída para adicionar, modificar e incluso derogar por iniciativa propia las medidas específicas de dichos decretos. Esta asunción de sus facultades durante el estado de emergencia económica tiene aún más sentido si se considera que, a diferencia de los demás estados de excepción, los decretos expedidos en ella no tienen un carácter temporal por cuanto pueden derogar o modificar de manera permanente la legislación preexistente. Finalmente, todas las actuaciones del ejecutivo quedaron sujetas al control del legislativo y el judicial. Además de la revisión que efectuaba el Congreso sobre el decreto que declaraba el estado de emergencia, todos los demás decretos expedidos durante su vigencia eran revisados por la Corte Suprema a quien debían ser enviados al día siguiente de su expedición<sup>1451</sup>.

En las demás situaciones extraordinarias, conmoción interior o guerra exterior, se conservaron las restricciones establecidas en 1910 y se adicionó el control automático de constitucionalidad ejercido por la Corte, dice SÁCHICA, “[b]ajo el nuevo sistema, una sombra de duda, una presunción general de inconstitucionalidad pesa sobre todos los decretos dictados en estado de sitio. Por ese motivo, el gobierno debe pasarlos a la decisión de la Corte al día siguiente de su expedición y, de no hacerlo así, la Corte aprehenderá de oficio su conocimiento”<sup>1452</sup>. Por otro lado, se amplía la competencia de la Corte, pues, el artículo 214 le confiere el control sobre aquellos proyectos de ley objetados por el presidente, no solamente por vicios materiales, sino también por vicios de forma, es decir, por irregularidades en el trámite y decisión de los mismos, que hasta entonces había sido excluidos de la competencia de la Corte.

Siguiendo el espíritu de la reforma de 1960<sup>1453</sup> se advirtió que el funcionamiento normal del Congreso no era incompatible con los estados de excepción. No obstante, cuando se tratara de

---

<sup>1451</sup> La creación de un mecanismo para verificar la constitucionalidad de los decretos legislativos ya se había implantado desde 1960, no obstante, para plantear la cuestión de inconstitucionalidad se exigía la intervención del ciudadano demandante o del Congreso que acusaba el decreto. La Corte entonces ejercía un control a petición de parte. Con la reforma, ésta pasó a ejercer el control de manera automática.

<sup>1452</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, p. 38.

<sup>1453</sup> Acto legislativo 1 de 1960. Aun cuando la Constitución del 86 no se refería a la imposibilidad del Congreso de sesionar durante la vigencia de los estados de excepción, se suscitaban grandes controversias alrededor de este tema que facilitaron el desplazamiento del Congreso y el abuso del ejecutivo de sus facultades ante la imposibilidad del legislativo de ejercer un control sobre él. Dice Hernando Yepes: “Hasta 1960 entonces, el panorama científico y doctrinario del derecho público

un estado de sitio, el ejercicio de las facultades extraordinarias ya no estaría supeditado a que el presidente convocara al Congreso en el mismo decreto que lo declaraba. De esta forma, el Congreso no estaba obligado a sesionar permanentemente durante su vigencia pero sí se reuniría en sesiones ordinarias, y en extraordinarias cuando el gobierno lo convocara. Sólo en caso de guerra exterior, el presidente debía convocar al Congreso dentro del mismo acto para que se reuniera dentro los diez días siguientes, conservando éste la facultad de reunirse si no era convocado.

La ausencia de límites que enmarcaran estas dos modalidades de estado de excepción en períodos previamente establecidos, propició un fortalecimiento desmedido del poder del presidente anulando aún más las facultades, de por sí deterioradas, del Congreso. Además, advierte SÁCHICA, el control del Congreso sobre el ejecutivo fue en la práctica inoperante tanto por las mayorías que se le exigían para realizar las acusaciones de inconstitucionalidad (dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras) como por la condición del gobierno de levantar el estado de sitio siempre que sus medidas fueran incorporadas por el Congreso como legislación permanente<sup>1454</sup>.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el aumento en la frecuencia y duración de las declaratorias de un estado de excepción no fue responsabilidad exclusiva del gobierno. Las ramas legislativa y judicial intervienen en el crecimiento de las facultades del ejecutivo, bien mediante una aceptación pasiva de la legislación de emergencia, como es el caso del primero, o bien con el respaldo incondicional a ésta como es el de la Corte. En efecto, se cuestiona Fernando HINESTROZA, hasta donde la elasticidad de la jurisprudencia –que se manifestó en su tendencia a “aceptar como exequibles no solo los decretos con conexidad aparente con el orden público, sino todos aquellos que no muestren una total incongruencia al restablecimiento de la normalidad, incluyendo aún las causas remotas de la conmoción, dentro de la idea de que para ello el Gobierno, a más de sus propias posibilidades ordinarias, posee las que la Constitución le concede al Congreso, y fuera de todo ello las derivadas de los poderes implícitos que otorga el

---

colombiano era el siguiente: La jurisprudencia de la Corte, según fallo reiterado sostenía la doctrina conforme a la cual no procede durante el estado de sitio la reunión del Congreso, tesis fundada no sólo en la extensión de las facultades legislativas del Gobierno, sino en la obligación de éste de convocar al Órgano Representativo inmediatamente después de restablecido el orden público para que el Congreso pudiera examinar la responsabilidad del Presidente y los Ministros por las medidas dictadas, lo que a entender de la Corte configuraba un sistema de intervención política a posteriori del Congreso, y, a contrario sensu, permitía desprender la conclusión de que el querer de la Constitución era la suspensión del funcionamiento del órganos Legislativo durante la vigencia del estado de sitio”. Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 226.

<sup>1454</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 15.

Derecho de Gentes”<sup>1455</sup>– favoreció el uso desproporcionado de las facultades extraordinarias por parte del presidente, que pudo haberse limitado con un control más rígido que exigiera que los decretos expedidos tuvieran una estricta relación con la perturbación del orden público.

#### **4.1. Otros aspectos de la reforma**

##### **4.1.1. La retención**

Además del estado de sitio y la emergencia económica, el gobierno contaba con otra herramienta para prevenir y reprimir el desorden: la retención. Esta figura, que provenía de la Constitución de 1886 y había sido objeto de fuertes críticas, autorizaba al gobierno para que – aun en tiempo de paz pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público– aprehendiera y retuviera a aquellas personas contra las que hubiera graves indicios de que atentaban contra la paz pública (inciso 2 artículo 28). Esta medida, de carácter claramente represivo y atentatorio del derecho a la libertad, no señalaba un término preciso para su duración, permitiendo que la retención se prolongara de manera indefinida. Consagraba dos supuestos cuya calificación era puramente subjetiva: por parte del gobierno “graves motivos para temer perturbación” y del ciudadano “graves indicios de que atenta contra la paz pública”. En cada uno de ellos podía encajarse un sinnúmero de conductas que facilitaba una utilización abusiva del gobierno. Además, no establecía control ni responsabilidad alguna para los funcionarios que la ordenaran y más grave todavía, violaba los derechos de habeas corpus y debido proceso, al eximir la intervención del juez en la justificación de la retención y privar de la libertad al acusado sin que mediara un juicio en el que hubiera tenido la oportunidad de defenderse<sup>1456</sup>. Esta medida, peligrosa por su amplitud e indeterminación, fue limitada más no suprimida, por la reforma de 1968. En efecto, ésta estableció un término de diez días para que el gobierno consiguiera las pruebas que justificaban la retención, vencido el cual el retenido debía ser liberado o puesto a disposición del juez: “transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley”.

---

<sup>1455</sup> Hinestroza Forero, Fernando, Salvamento de voto a la Sentencia de la Sala Plena, 29 de febrero de 1968, Derecho Colombiano, Tomo 16, Bogotá, marzo de 1968, p. 281. También está en el tomo 75, marzo de 1968, pp. 285-286. Revisar fuente.

<sup>1456</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 42.

#### 4.1.2. Desmonte del Frente Nacional

La reforma de 1968 también tuvo gran importancia por llevar a cabo lo que se conoció como el “desmonte del Frente Nacional” que consistía en extender uno de los tres elementos que conformaban el acuerdo –la paridad burocrática– por cuatro años más. En efecto, en el texto inicialmente aprobado en el plebiscito de 1957, se estableció que en las corporaciones públicas los puestos que correspondían a cada circunscripción electoral, al igual que los ministerios, se adjudicarían por mitades a los partidos Liberal y Conservador, hasta 1968. En 1959, esta condición se extiende del año 68 al 70 para los Concejos municipales y Asambleas departamentales y al año 74 para el Congreso. Además, se incorpora un elemento nuevo al acuerdo: la alternación de los partidos políticos en la presidencia. De esta forma, entre 1962 y 1974 el cargo de presidente se alternaría entre los partidos Liberal y Conservador. Finalmente, la reforma de 1968 extendió la paridad burocrática –más no la alternación presidencial– hasta el 7 de agosto de 1978. A partir de esta fecha, se regresaría al sistema de representación proporcional y a la aplicación del cociente electoral como fórmula aritmética para conseguirla, “[c]on esto, y con la posibilidad de que toda agrupación política pueda participar en las elecciones, se retorna al libre juego de las fuerzas políticas, según el respaldo popular”<sup>1457</sup>.

La extensión de la paridad se justificaba, señala Yepes Arcila, en el fracaso político que en la historia colombiana habían significado los gobiernos hegemónicos y no en la idea de eliminar los gobiernos de partido, y es con respecto a este fin que debe juzgarse la disposición. Dice: “en realidad de lo que se trata no es tanto de preservar el espíritu nacional del Ejecutivo, sino de prevenir el restablecimiento del espíritu hegemónico, cuyo único conjuro eficaz, a juicio del constituyente, está basado en el carácter pluripartidista que en todo momento tenga la Administración”<sup>1458</sup>. No obstante, continúa, “se olvida que el Gobierno de partido obedece a la dinámica natural de las sociedades con disputa abierta al poder, cuyo engranaje se cimenta sobre el dualismo <gobierno-oposición> [...] lo natural es siempre que un partido ejerza el poder que conquista electoralmente y que los demás se ofrezcan a la opinión como alternativas en espera, con una función propia que cumplir mientras se produce el arribo de los mecanismos de mando”<sup>1459</sup>. El desmonte supuso además, abandonar el sistema de dos tercios de los votos de los asistentes para conformar la mayoría en el Congreso y en las demás corporaciones públicas

---

<sup>1457</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>1458</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit., p. 199.

<sup>1459</sup> *Ibíd.*, p. 199.

–Asambleas y Concejos– y regresar al de la mitad más uno que imperaba antes de entrar en vigencia el Frente Nacional, exceptuando la aprobación de algunas leyes y actos. Esta mayoría especial se había establecido con el fin de obligar a los partidos a lograr consensos en la toma de decisiones. Con este mecanismo las minorías y los pequeños grupos disidentes de la coalición gubernamental tenían más peso y por tanto, algunos consideraban que se convertían en un obstáculo que incluso paralizaba la acción del gobierno<sup>1460</sup>. Con la reforma en cambio, dice Daniel Pécaut, se incrementa el poder del ejecutivo ya que, en principio, éste cuenta con una mayoría segura<sup>1461</sup>. Podría concluirse, como bien advierte Yepes Arcila, que a partir de la reforma de 1968 y tras la supresión de las enmiendas introducidas en 1910, “la nueva posición del Congreso se caracteriza: a) Por el deterioro de su capacidad para proponer las decisiones fundamentales (disminución de la iniciativa parlamentaria) lo que reduce su papel al asentimiento o a la negativa; y ésta última es ahora más difícil por el mayor acopio de medios compulsivos extraoficiales de que dispone el proponente ordinario, el Ejecutivo. b) Por el aumento de los instrumentos de subordinación funcional que lo vinculan al Ejecutivo; c) Por la pérdida de competencia respecto a amplios y decisivos aspectos de la producción legislativa”<sup>1462</sup>.

---

<sup>1460</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*, op. cit., p. 68.

<sup>1461</sup> Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana*, op. cit., p.76.

<sup>1462</sup> Yepes Arcila, Hernando. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, op. cit. p. 340.





## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce (2000). "The new separation of powers". *Harvard Law Review*, Vol, 113, No. 3, pp. 633-729.
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de excepción, Homo Sacer II, 1*. Traducción de Antonio Gimeno Cuspinera, Pre-Textos, Valencia, 2010.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Francisco Sánchez López (2001). "Las Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político". *Revista de Estudios Políticos*, No. 122, pp. 53-76.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- ALEGRE, Marcelo (2006). "Democracia sin Presidentes". SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers. Paper 48. Disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/48](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/48), última consulta, noviembre 28.
- ALEMAN, Eduardo y Tomas Schwartz (2006). "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 18, No. 1, pp. 98-120.
- ALTMAN, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999". *Party Politics*, Vol. 6, No. 3, pp. 259-283.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (1980). "Recomendaciones al Gobierno colombiano de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia (15 de enero-31 de enero de 1980), Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Londres". En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humando, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 29- 92.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies* Vol. 39, No. 4, pp. 415-440.
- AMORIM NETO, Octavio y Gary W. Cox (1997). "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties". *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 1, pp. 149-174
- ARCHER, Ronald P. (1990). "The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest". En *Working Paper Series- Kellogg Institute, Working Paper #140*, University of Notre Dame.
- (1995). "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy" En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, Stanford University Press, Stanford, California, pp. 164–199.

ARCHER, Ronald P. y Marc Chernick (1989). "El presidente frente a las instituciones nacionales". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed., Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, pp. 31-79.

ARCHER, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart (1997). "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 110- 159.

ARCHER, Ronald P. y Gustavo Esguerra (1989). "Las instituciones departamentales y municipales frente a la descentralización y la elección popular de alcaldes". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá.

ARIZA, Libardo y Antonio Barreto (2001). "La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo". En *Derecho Constitucional. Perspectivas críticas*. Observatorio de Justicia Constitucional-Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 137-171.

ARRUBLA, Mario (1978). "Síntesis de historia política contemporánea". En *Colombia Hoy*, coord., Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, pp.191-266.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS DEMÓCRATAS. "Informe sobre la represión en Colombia (mayo de 1980)". En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humando, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 102-116.

BARRETO ROZO, Antonio (2011). "El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX". *Vniversitas* No. 122, pp. 213-260.

— (2012). "La generación del Estado de sitio: el juicio a la anormalidad institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991". *Precedente. Revista Jurídica*, Vol. 1, pp. 9-48.

BEJARANO, Ana María (1999). "La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional". En *Hacia el rediseño del Estado*, comps. Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía, Tercer Mundo Editores/Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, pp. 197-224.

BEJARANO, Ana María y Eduardo Pizarro (2005). "From <Restricted> to <Besieged>: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". En *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Frances Hagopian y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 235-260.

BERNAL PULIDO, Carlos (2007). "La democracia como principio constitucional en América Latina". *Cuestiones constitucionales*, No 17, p. 31-51.

BLONDEL, Jean (1968). "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies". *Canadian Journal of Political Science* Vol. 1, No. 2, pp. 180-203.

BOBBIO, Norberto (1984). *El futuro de la democracia*. Traducción de José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2007.

— (2003). *Teoría general de la política*. Edición de Michelangelo Bovero, traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Trotta, Madrid, 2009.

BOVERO, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Traducción de Lorenzo Córdova Vianello, Editorial Trotta, Madrid.

— (2010). "La democracia y sus condiciones". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Vol. 253, pp. 11-30.

BOTERO, Felipe (1998). "El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones". En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997–1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes-Fundación Social - Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, pp. 285- 335.

— (2006). "Reforma política, personalismo y sistema de partidos ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?". En *La reforma política de 2003: la salvación de los partidos políticos colombianos*, eds. Gary Hoskin y Miguel Sánchez, Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-Ceso, pp. 139-159.

— (2007). "Colombia: ¿paracracia, democracia o simplemente desgracia?". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, pp. 97-111.

BOTERO, Felipe y Juan Carlos Rodríguez Raga (2006). "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1, pp. 138-151.

— (2009). "Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política". En *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, ed. Martín Tanaka, Instituto de Estudios Peruanos, Internacional IDEA, Lima, pp. 49- 70.

BOTERO, Felipe y María Lucía Méndez (2008). "¿Reír o llorar? El drama del conflicto y la resiliencia de la economía en Colombia, 2007". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 1, pp. 121-145.

BOTERO, Felipe, Gary Hoskin y Mónica Pachón (2010). "Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30. No. 1, pp. 41-64.

CAREY, John M. (1997). "Institutional Design and Party Systems". En *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 67–92.

— (2009). "What sort of strong presidents?". En *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial/ Making Presidentialism Work*, eds., Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Estocolmo, pp. 173-189.

CAREY, John M. y Matthew Soberg Shugart (1994). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering Of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, pp. 417–439.

— (1998). "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?". En *Executive Decree Authority*, eds. John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1–32.

CARTIER, William. (1989). "El movimiento sindical y la oposición política". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, pp. 227-283.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José (1985). "Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante

la Emergencia Económica: un semidiós enfrentado a un monstruo". En *Estado de sitio y emergencia económica*, ed. Manuel José Cepeda, Contraloría General de la República, Bogotá, pp. 43-71.

— (1993). "¿Cómo se hizo la Constitución? Mitos y realidades". En *La constituyente por dentro: mitos y realidades*, ed. Manuel José Cepeda, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, pp. vii-liv.

CEPEDA ULLOA, Fernando (1986). "La institucionalización de la oposición". En *La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión*, comp. Patricia Pinzón de Lewin, Fescol-CEI, Bogotá, pp. 29-39.

CHAISTY, Paul, Nic Cheeseman and Timothy Power (2014). "Rethinking the <Presidentialism Debate>: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-regional Perspective". *Democratization* Vol. 21, No. 1, pp. 72-94.

CHASQUETTI, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, comp. Jorge Lanzaro, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires, pp. 319-359.

CHEIBUB, José Antonio (2002). "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 3, pp. 284-312.  
— (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

CHEIBUB, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, pp. 565-587.

CHEIBUB, José Antonio y Fernando Limongi (2010). "From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations". *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, Vo. 1, No. 1. pp. 38-53.

CHEIBUB, José Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg (2011). "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective". *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper* No. 361.

— (2013). "Beyond Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, pp. 1-30.

CHERNICK, Marc W. (1989). "Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, pp. 285-320.

COLLIER, David y Steven Levitsky (1997). "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, Vol. 49, No. 3, pp. 430-451.

COLOMER, Josep y Gabriel Negretto (2002). "La gobernanza de la democracia presidencial". En *Relaciones entre gobierno y congreso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 79-124.

— (2005). "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?". *Government and Opposition* Vol.

40, No. 1, pp. 60-89.

COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. COLOMBIA (1980). *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humando, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá.

COMISIÓN CIUDADANA DE SEGUIMIENTO (1996). *Poder, Justicia e Indignidad: El Juicio al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano*. Editorial Buena Semilla, Bogotá.

COX, Gary W. y Matthew Sobert Shugart (1995). "In The Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia". *Electoral Studies* Vol 14, No. 4, pp. 441-460.

COX, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed., Stephan Haggard and Mathew McCubbins, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 21-63.

CUEVA FERNÁNDEZ, Ricardo (2011). *De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

DAHL, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Traducción de Julia Moreno San Martón. Ed. 3, Tecnos, Madrid, 2009.

DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés (1998). *El juego del poder: historia, armas y votos*. Fondo Editorial CEREC- Ediciones Uniandes, Bogotá.

— (1999). "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?". *Estudios Políticos* No. 15, pp. 61-78.

— (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, Alfaomega, Bogotá.

DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés y Ana María Corredor (1998). "Las elecciones del 26 de octubre: ¿cómo se reprodujo el poder local y regional". En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, pp. 77-116.

DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés y Natalia Delgado Varela (2001). "La metamorfosis del sistema político colombiano ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?". En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, pp. 319- 355.

DEHEZA, Grace Ivana (1998). "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". En *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 151-169.

DEL RÍO, María Consuelo (1991). "Ejecuciones extrajudiciales, 1988 a 1989". En *Guerra y constituyente*, Gustavo Gallón Giraldo (comp.), Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, pp. 35- 38.

DIAMOND, Larry, Jonathan Hartlyn y Juan José Linz (1999). "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America". En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, eds. Larry

Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan José Linz y Seymour Martin Lipset, 2 edition, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), pp. 1-70.

DIX, Robert H. (1978). "The Varieties of Populism: The Case of Colombia". *The Western Political Quarterly* Vol. 31, No. 3, pp. 334-351.

— (1980). "Consociational Democracy: The Case of Colombia". *Comparative politics* Vol. 12, No. 3, (april), pp. 303-321.

— (1980). "Political Oppositions under the National Front". En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, pp.131-179.

— (1987). *The Politics of Colombia*. Praeger, New York.

DÖRING, Herbert (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda". En *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring, Campus, Frankfurt, pp. 223-246.

DUDLEY, Steven (2004). *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*. Traducción de Helena Uribe Garros, Editorial Planeta, Bogotá, 2008.

DUGAS, John (1993). "La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable?". En *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, pp. 15-44.

— (1993). "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente". En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes- Fondo Editorial CEREC, Bogotá, pp. 45-76.

— (2001). "The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory". *Journal of Latin American Studies*, 33, pp. 807-837.

— (2001). "Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia (Review Essay)". *Latin American Research Review*, Vol. 36, 2, pp. 157-174.

DUGAS, John, Rubén Sánchez David y Elizabeth Ungar (1991). "La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general". En *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990: antesala del cambio*, comp., Rubén Sánchez David, Universidad de los Andes, CEREC, Bogotá, pp. 187-215.

DUQUE DAZA, Javier (2006). "Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos políticos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006". *Convergencia*, No. 41, pp. 173-209.

— (2011). "Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011". *Papel Político*, Vol. 16, No. 2, pp. 421-460.

— (2012). "Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia: cambio institucional, nueva configuración partidista y reelección". En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coords. Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo, Instituto de Investigaciones Sociales, México D.F, pp. 67-115.

— (2014). "¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014". *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 17, No. 1, pp. 77-123.

— (2014). "Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 44, No. 120, pp. 311 - 347.

— (2015). "La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos". *Colombia Internacional*, Vol. 83, pp. 43-75.

— (2015). "Facultades extraordinarias para la paz: ¿presidencialismo excesivo o delegación

legítima de poderes?”, en: *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8841-facultades-extraordinarias-para-la-paz-%C2%BFpresidencialismo-excesivo-o-delegaci%C3%B3n-leg%C3%ADtima-de-poderes.html>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2016.

DUVERGER, Maurice (1951). *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

— (1955). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Traducción de Jordi Solé Tura, Ed. 6, Editorial Ariel, Barcelona, 1980.

— (1980). “A New Political System Model: Semipresidential Government”. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165-187.

— (1984). “Which Is the Best Electoral System?”. *Choosing an electoral system: Issues and Alternatives*, eds. Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, pp. 31-39.

— (1986). “Duverger’s Law: Forty Years Later”. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman y Arend Lijphart, Aghaton, New York, pp. 69-84.

ELGIE, Robert (2005). “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?” *Democratization* Vol. 12, No. 1, pp. 106–122.

FALS BORDA, Orlando (1989). “Terceras fuerzas triunfales en Colombia”. *Revista Foro*, No. 9, pp. 2-7.

FIGUEIREDO, Argelina y Fernando Limongi (2000). “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brasil”. *Comparative Politics* Vol. 32, No. 2, pp. 151-170.

GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, Editorial América Latina, Bogotá.

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2008). “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”. *Documentos CIDOB: América Latina*, No. 23, Barcelona.

— (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad Legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

GARCÍA MONTERO, Mercedes y Francisco Sánchez López (2002). *Las Comisiones legislativas en América Latina una clasificación institucional y empírica*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

GARCÍA MONTERO, Mercedes y Manuel Alcántara (2011). “El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina”. En *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*, eds. Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo, Zaragoza, pp. 221- 246.

GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel (2007). “Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990 – 1994”. En *Entre la persistencia y el cambio reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, ed., Diana Hoyos Gómez, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 84–117.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2001). “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia (1957-1997)”. En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, dirs.

Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas, *Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES*, Tomo I, Bogotá, pp. 317-370.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y Rodrigo Uprimny (2005). “¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción”. En *Documentos de Discusión de “DJS”*, Documento No. 1. Disponible en: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.198.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.198.pdf) Revisado el 30 de julio de 2015.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo (2010). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. DeJusticia, Bogotá.

GARGARELLA, Roberto (1996). *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Editorial Ariel, Barcelona.

— (1997). “Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación”. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144, pp. 971-990.

— (2011). “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. Cesar Rodríguez Garavito, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pp. 87-108.

— (2014). “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”. En *Por una justicia dialógica*, comp. Roberto Gargarella, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 119-158.

— (2014). *La sala de maquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1800-2010)*, Katz Editores, Madrid.

GARGARELLA, Roberto y Christian Courtis (2009). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 153.

GREPPI, Andrea (2012). *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Editorial Trotta, Madrid.

— (2014). “Calidad de la democracia”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 7, septiembre 2014 – febrero 2015, pp. 175-183.

— (2016). *Teatrocracia. Apología de la representación*. Editorial Trotta, Madrid.

— (2017). “A la sombra de Hobbes. Sobre la ideología de la separación de poderes”. (en prensa)

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (1998). “Rescate por un elefante. Congreso, sistema y reforma política”. En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social - Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, pp. 215-253.

— (2001). “¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)”. *América Latina Hoy*, No. 27, pp. 189-215.

— (2002). “Historias de democratización anómala. El partido Liberal en el sistema político Colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, pp. 25-78.

— (2004). “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez”. *Nueva Sociedad*, Vol. 192, pp. 59- 71.

— (2006). “Estrenando sistema de partidos”. *Análisis Político*, Vol. 19, No. 57, pp. 106-125.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara (2000). “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?”. *Revista de estudios sociales*, No.



6, pp. 39-49.

HARTLYN Jonathan (1988). *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Traducción de Pedro Valenzuela, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

— (1994) "Presidentialism and Colombian Politics". En *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2, ed. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 220-253.

HARTLYN, Jonathan y John DUGAS (1999). "Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation". En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, ed. Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan José Linz y Seymour Martin Lipset, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, pp. 249-307.

HINOJOSA, Victor J. y Aníbal S. Pérez-Liñán (2006). "Presidential Survival and the Impeachment Process: The United States and Colombia". *Political Science Quarterly*, Vol. 121, No. 4, pp. 653-675.

HOCHSTETLER, Kathryn (2008). "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur". *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 51-72.

HOLGUÍN CASTILLO, Jimena (2004). *La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003*. Ediciones Uniandes, Documento CESO No. 70.

HOSKIN, Gary (1988). "Colombian Political Parties and Electoral Behavior during the Post-National Front period". En *Democracy in Latin America: Colombia and Venezuela*, ed. Herman, D., Praeger, New York, pp. 47-62.

HOSKIN, Gary y Patricia Pinzón de Lewin (1989). "Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed. Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, pp. 199- 226.

HUMAN RIGHTS WATCH (2015) "El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles" (junio 23 de 2015). Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2015/06/23/el-rol-de-los-altos-mandos-en-falsos-positivos/evidencias-de-responsabilidad-de>, última consulta: 6 de septiembre de 2016.

HUNTINGTON, Samuel (1991). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Traducción de Josefina Delgado, Paidós, Barcelona, 1998.

JONES, Mark P. (1993). "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean". *Electoral Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 59-75.

KIM, Young Hun y Bahry Donna (2008). "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies". *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 03, pp. 807-822.

KLINE, Harvey F. (1980). "The National Front: Historical Perspective and Overview". En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman and Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, pp. 59-83.

LANZARO, Jorge (2003). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, comp. Jorge Lanzaro, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires, pp. 15-49.

LAPORTA, Francisco (2000). "El cansancio de la democracia", en: *Claves de razón práctica*, Vol. 99, pp. 20-25.

LEAL BUITRAGO, Francisco (1973). *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia. Tomo I. Análisis histórico del desarrollo político nacional. 1930-1970*. Colección Manuales Universitarios, Tercer Mundo, Bogotá.

— (1989). "Colombia: un bipartidismo en crisis". En *Los sistemas políticos en América Latina*. Coords, Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 237-268.

— (2003). "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales*, No. 15, pp. 74-87.

— (2004). "La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez". *Análisis Político*. No. 50, pp. 86-101.

— (2006). "La política de seguridad democrática 2002-2005". *Análisis político*, vol. 19, No. 57, pp. 3-30.

LEAL BUITRAGO, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara (1990). *Cientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

LEAL BUITRAGO, Francisco y Harvey F. Kline (2011). "Características básicas y experiencia de cambio de los congresistas". En *Un estudio del Congreso Colombiano*, eds. Gary Hoskin, Francisco Leal Buitrago, Harvey Kline, Dora Rothlisberger y Armando Borrero, Ediciones Uniandes, Bogotá, pp. 103-135.

LINARES, Sebastián (2011). "Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias". *Revista Española de Ciencia Política*, No. 27, pp. 9-44.

LIJPHART, Arend (1969). "Consociational Democracy". *World Politics*, 21, pp. 207- 225.

— (1977). *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven.

— (1986). "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas". En *Electoral Laws and Their Political Consequences*, ed. Bernard Grofman and Arend Lijphart, Aghaton, New York, pp.170-179.

— (1990). "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85". *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2, pp. 481-496.

— (1994). "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En *The failure of presidential democracy: comparative perspectives, vol. 1*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 91-105.

— (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Traducción de Carme Castellnou, Ariel, Barcelona, 2012.

LINZ, Juan José (1978). *La quiebra de las democracias*. Traducción de Rocio de Terán, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

— (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 51-69.

— (1990). "The Virtues of Parliamentarism". *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, 84-91.

— (1994). "Preface". En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, vol.*

1, ed. Juan José Linz and Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol. 1, pp. ix-xvi.

— (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 3-87.

LOEWENSTEIN, Karl (1949). "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions". *Journal of Politics* Vol. 11, No. 3, pp. 447-496.

LÓPEZ, Claudia y Oscar Sevillano (2008). *Balance político de la parapolítica*, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Balance-de-la-Parapol%C3%ADtica.pdf>, última consulta: 18 de septiembre de 2016.

MAINWARING, Scott (1990). "Presidentialism in Latin America: a Review Essay". *Latin American Research Review*, Vol. 25, No.1, pp. 157-179.

— (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228

MAINWARING Scott and Timothy R. Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, Stanford University Press, Stanford, pp. 1–34.

MAINWARING, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: a critical appraisal". *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.

— (1997). "Conclusion: Presidentialism and the Party System". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 394–439.

— (1997). "Introduction". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-11.

MAINWARING Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2001). "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, pp. 37-65.

Mainwaring, Scott y Frances Hagopian (2005). "Introduction: The Third Wave of Democratization In Latin America", En *The third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, ed. Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge.

MAINWARING, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2005). "Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions". En *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, ed. Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 14-59.

MANIN, Bernard (1994). "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787". En *The Invention of the Modern Republic*, comp., Biancamaria Fontana, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 27-62.

MARENGHI, Patricia y Mercedes García Montero (2006). "El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores

latinoamericanos”. En *Políticos y política en América Latina*. Fundación Carolina, p. 29-81.

MARSTEINTREDET, Leiv (2008). “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina”. *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 31-50.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (2005). “La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia”. *Estudios Políticos*, No. 26, pp. 119-148.

— (2006). *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Planeta, Bogotá.

MEDINA, Medófilo (1989). “Los terceros partidos en Colombia, 1900- 1967”. En *Nueva historia de Colombia. Vol. I: Historia Política 1946-1986*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, pp. 263-294.

— (1997). “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”. En *La crisis sociopolítica colombiana. Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Universidad Nacional de Colombia, CES, Bogotá, pp. 29-65.

MELO, Jorge Orlando (1978). “La República conservadora”. En *Colombia hoy*, coord. Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, pp. 43-96.

— (1989). “Del federalismo a la Constitución de 1886”. En *Nueva historia de Colombia. Vol. II: Historia Política 1886-1946*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, p.17-42.

— (1989). “La Constitución de 1886”. En *Nueva historia de Colombia. Vol. I: Historia Política 1886-1946*, dir. Álvaro Tirado Mejía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, pp. 43-64.

— (1996). “Introducción”. En *Colombia Hoy*, coord. Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá.

METCALF, Lee Kendall (2000). “Measuring Presidential Power”. *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5 pp. 660-685.

MOLINA, Gerardo (1988). *Las ideas socialistas en Colombia*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General (2010). “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, Philip Alston, Misión a Colombia, A/HRC/14/24/Add.2 (31 de marzo de 2010). Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add.2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add.2_sp.pdf) última consulta: 3 de septiembre de 2016.

NACIONES UNIDAS. “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia años 2004 y 2005”. Disponibles en:

[http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004_esp.pdf) y [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.pdf),

Última consulta: 25 de septiembre de 2016.

NEGRETTO, Gabriel (2001). “El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina”. *Isonomía* No. 14, pp. 79-106.

— (2003). “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65. No. 1, pp. 41-76.

— (2009). “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy* en

español, No.1, pp. 38-54.

NINO, Carlos Santiago (1992). "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia". En *El presidencialismo puesto a prueba –con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano–*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

— (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.

NOHLEN, Dieter (1984). "Changes and Choices in Electoral Systems". En *Choosing an electoral system: Issues and Alternatives*, ed. Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, pp. 217-224.

— (1991). "<Presidencialismo> versus <parlamentarismo> en América Latina". *Revista de Estudios Políticos*, No 74, pp. 43-54.

NOHLEN, Dieter y Mario Fernández B. (1998). "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas". En *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 111-125.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia delegativa". *Novos estudos*, 1991, vol. 31, p. 25-40.

PACHON BUITRAGO, Mónica (2002). "El partido Conservador y sus dinámicas políticas". En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, pp. 79- 130.

— (2009). "Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 2, pp. 327-353.

— (2011). "Incentivos electorales frente a poderes presidenciales en Colombia: el efecto de la Reforma Constitucional de 1991 en la agenda del pleno". En *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, eds. Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, pp. 415-443.

PALACIOS, Marco (2000). "La solución política al conflicto armado, 1982–1997". En *Armar la paz es desarmar la guerra*, eds. Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, CEREC–DNP–PNUD, FESCOL, IEPRI, Presidencia de la República, Bogotá, pp. 345–401.

PÉCAUT, DANIEL (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Traducción de Jorge Orlando Melo, Siglo XXI Editores, 2<sup>da</sup> edición, Bogotá.

PEREIRA, Carlos, Timothy J. Power y Lucio Rennó (2005). "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *The Journal of Politics* Vol. 67, No. 1, pp. 178-200.

PÉREZ LIÑÁN, Anibal S. (2000). "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa". *América Latina Hoy*, No. 26, pp. 67-74.

— (2001). "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950–1996". *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 8 y 9, pp. 281–298.

— (2003). "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review* Vol. 38, No. 3, pp. 149–164.

— (2008). "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 105–126.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (1997). "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". *Análisis político*, No. 31, pp. 85-108.

— (2002). "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, pp. 357-401.

POGUNTKE, Thomas y Paul Webb (2005). "The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences". En *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern democracies*, ed. Thomas Poguntke y Paul Webb, Oxford University Press, New York, pp. 336-356.

RAE, Douglas (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven and London, 1971.

RAMELLI ARTEAGA, Alejandro (2003). "Control de constitucionalidad y conmoción interior". *Revista Derecho del Estado*, No. 15, pp. 57-74.

RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías - límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2003.

— (2008). "Reformas a la Constitución de 1991 y su control de Constitucionalidad: entre democracia y demagogia". *Revista Derecho Del Estado*, No. 21, pp. 145 – 176.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (1973). *Las facultades extraordinarias: pequeña historia de una transfiguración*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

RIGGS, Fred W. (1988). "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices". *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, pp. 247-278.

RIKER, William H. (1976). "The Number of Political Parties: A Reexamination of Duverger's Law". *Comparative Politics*, Vol. 9, No. 1, pp. 93-106.

— (1982). "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science". *The American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, pp. 753-766.

ROMERO OSPINA, Roberto (2011). *Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, Bogotá.

RODRIGUEZ RAGA, Juan Carlos (2002). "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional". En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, comp. Francisco Gutiérrez Sanín, Editorial Norma, Bogotá, pp. 221-260.

ROHDE, David and Dennis Simons (1985). "Presidential Vetoes and Congressional Response: a Study of Institutional Conflict". *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3 (August), pp. 397-427.

ROSE, Richard (1984). "Electoral System: A Question of Degree or of Principle?". En *Choosing an electoral system: Issues and Alternatives*, eds. Arend Lijphart y Bernard Grofman, Praeger, New York, pp. 73-82.

RUÍZ RODRÍGUEZ, Leticia y Mercedes García Montero (2003). "Coherencia partidista en la elites parlamentarias latinoamericanas". *Revista Española de Ciencia Política*, No. 8, pp. 71-102.

SÁCHICA, Luis Carlos (1970). *La reforma constitucional de 1968*. Editorial Temis, Tercera edición, Bogotá.

SAMUELS, David J. y Matthew Soberg Shugart (2003). "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 1, pp. 33-60.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio y Pablo Lledó (2002). "Introducción. La teoría de la democracia y las instituciones en el debate americano". En: *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Editorial Alianza, Madrid.

SARTORI, Giovanni (1976). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Traducción de Fernando Santos Fontela, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

— (1986). "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method". *Electoral Laws and Their Political Consequences*, ed. Bernard Grofman y Arend Lijphart, Aghaton, New York, pp. 43-68.

— (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York University Press, New York.

— (1994). "Neither Presidentialism nor Parliamentarism". *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 106-118.

— (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de razón práctica*, Vol. 91, pp. 2-6.

SAUCA CANO, José María (2010). "Cultura de la Legalidad. Bosquejo de Exploraciones Conceptuales y metodológicas". *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 22, pp. 11-26.

SERRAFERO, Mario (1991). "Presidencialismo y reforma política en América Latina". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, pp. 195-233.

— (1998). "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2, pp. 165-186.

SHUGART, Matthew Soberg y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge University Press, Cambridge.

SHUGART, Matthew y Scott Mainwaring. (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 12-54.

SHUGART, Matthew Soberg and Stephan Haggard (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En: *Presidents, Parliaments, and Policy*, eds., Stephan Haggard y Mathew McCubbins, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 64-102.

SIAROFF, Alan (2003). "Comparative Presidencies: the Inadequacies of the Presidential, Semi Presidential, and Parliamentary Distinction". *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, pp. 287-312.

SOLAÚN, Mauricio (1980). "Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems". En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, pp. 1-57.

SUÁREZ SANZ, Hernán (1980). "La justicia militar en el banquillo". En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 277- 287.

TAAGEPERA, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*. Yale University Press, New Haven.

TIRADO MEJÍA, Álvaro (1978). "Colombia: siglo y medio de bipartidismo". En *Colombia hoy*, coord. Jorge Orlando Melo, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Bogotá, 1996, pp. 97-189.

TSEBELIS, George (2002). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Traducción de José Manuel Salazar, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

TSEBELIS, George and Eduardo Alemán (2005). "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America". *World Politics*, Vol. 57, No. 3, pp. 396-420.

UNGAR BLEIER, Elizabeth (1993). "La reforma al Congreso: ¿realidad o utopía?". En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, pp. 162-190.

UNGAR BLEIER, Elizabeth y Germán Ruiz (1998). "¿Hacia una recuperación del Congreso? En *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*, comp. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes -Fundación Social -Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, Bogotá, pp. 191-214.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo (1991). "Estado de sitio y tratados internacionales en Colombia: una crítica a la jurisprudencia constitucional de la Corte". En *Guerra y Constituyente*, comp., Gustavo Gallón Giraldo, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, pp. 90- 101.

— (1999). "¿De la constitución inacabada a la Constitución de excepción? El debate sobre la ley estatutaria de los estados de excepción". *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, No 31 y 32, pp. 25- 45.

— (2011). "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos". En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. Cesar Rodríguez Garavito, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pp. 109- 137.

URIBE VARGAS, Diego (1977). *Las constituciones de Colombia*. Segunda edición ampliada y actualizada. 3 vols, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1985.

URRUTIA MONTOYA, Miguel (1969). *Historia del sindicalismo en Colombia*. Universidad de los Andes, Bogotá.

VALENCIA VILLA, Hernando (1987). *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Editorial Panamericana, 3ª edición, Bogotá, 2010.

— (1993). "Los derechos humanos en la Constitución del 91". En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC,



Bogotá, pp. 208-225.

VALENZUELA, Arturo (1993). "Latin America: Presidentialism in Crisis". *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, pp. 3-16

— (2004). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, pp. 5-19.

VANEGAS GIL, Pedro Pablo (2011). "La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después". *Revista Derecho del Estado*, No. 27, pp. 261-290.

VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo (1986). *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*. Ediciones Suramérica, 3ª edición, Bogotá.

— (1980). "El estatuto de seguridad y el modelo del fascismo dependiente". En *Represión y tortura en Colombia. Informes internacionales y testimonios nacionales*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humano, Fondo Editorial Suramérica, Colección Política, Bogotá, pp. 9-26.

VÁSQUEZ COBO CARRIZOZA, Camilo (1969). *El Frente Nacional: su origen y desarrollo. Memorias de Camilo Vázquez Cobo Carrizosa*. Edición de Sylvia Wills de Vázquez Carrizosa, Cali, 1960.

VIDAL PERDOMO, Jaime (1970). *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Editorial Presencia, Bogotá.

WENSES, Isabel y José María Sauca Cano (2014). "Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento". En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, eds. Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla, Flacso, San José, pp. 17-46.

WILDE, Alexander W. (1978). "Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia". *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, eds. Juan José Linz y Alfred Stepan, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 28-81.

— (1982). *Conversaciones de caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.

YEPES ARCILA, Hernando (1974). *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*. Imprenta Departamental de Caldas, Manizales.