

PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA: ATENUACIÓN, PERSISTENCIA Y  
AGUDIZACIÓN (1991-2010)

JUAN DAVID PESCADOR ZAMBRANO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2012  
“Presidencialismo en Colombia: Atenuación, persistencia y agudización  
(1991-2010)”

Disertación  
Presentada como requisito para optar por el título de  
Politólogo  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Juan David Pescador Zambrano

Dirigida por:  
Andrés Molano Rojas

Semestre II de 2012

*A Dios quien me permitió ser parte de este egregio Colegio Mayor  
A mi familia que me apoyo durante todo este proceso educativo y creyó en mí  
A todos quienes me rodearon en los momentos difíciles  
Gracias totales*

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta disertación es la culminación de un proceso de aprendizaje mucho más profundo, en el que pude compartir gratas experiencias, amplios conocimientos, nuevas ideas, en fin, un sin número de sucesos que hoy me hacen tener una perspectiva de la vida y de la sociedad más amplia. A profesores y amigos, todos en igual medida les agradezco haberme hecho parte de sus vidas.

Esta es solo una parte del proyecto que me he propuesto, y quienes me han acompañado y ya no están, y aquellos que van a continuar a mi lado gracias por todo, porque sé que nunca camino solo.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRO DUCCION	1
DE LA PREPONDERANCIA DEL PRESIDENTE AL NUEVO PACTO SOCIAL: LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO	4
EL PRESIDENTE SE MANTIENE: DE LOS NUEVOS CONTROLES A LA PERSISTENCIA	19
LA IRRUPCIÓN DEL PRESIDENCIALISMO PERSONAL: EL CASO DE ÁLVARO URIBE	30
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	

## **LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS**

	<b>Pág.</b>
<b>Cuadro Poderes legislativos presidenciales</b>	<b>16-17</b>

## INTRODUCCIÓN

La temática que maneja este trabajo encuentra su nicho en la Ciencia Política, en tanto que la problematización de este gira en torno a las relaciones de poder en lo público. Dicha problematización consiste en la caracterización de la relación entre la Constitución de 1991 y el presidencialismo en Colombia, de forma que se pueda distinguir una atenuación del presidencialismo con la Carta de 1991 y comprobar hasta qué punto se ha dado dicha atenuación.

La sociedad colombiana ha sufrido grandes transformaciones, en especial en el último tramo del siglo XX, cambios que han convivido con unas instituciones de gran arraigo en el sistema político colombiano. El presidente de la República no se escapa a esta dinámica, siendo entonces el objeto sobre el cual se posará la lente de esta disertación.

La mezcla entre el centralismo colonial con las instituciones republicanas, propias de los modelos decimonónicos imperantes tales como el estadounidense y el francés, fue definiendo el sistema político colombiano al inicio de la republicana, lo que explica por qué, a lo largo del Siglo XIX, sólo hay un episodio en el que el Presidente dejó de ser el centro del sistema político y pasó a ser una figura de segunda. Dicho evento tuvo lugar a mediados de siglo con las reformas liberales que terminaron en la formación de los Estados Unidos de Colombia.<sup>1</sup>

Uno de los fenómenos más llamativos a lo largo del Siglo XIX es la constante producción de constituciones. Hernando Valencia Villa, en su libro *Cartas de Batalla*, desarrolla este tema y encuentra que las disputas por el poder en Colombia, durante el siglo XIX, tiene impresa esa tendencia legalista colombiana, manifiesta en la elaboración de un texto constitucional por parte del grupo vencedor. Así, la legitimad del régimen parte de la posibilidad de elaborar y hacer efectiva una Carta Constitucional. Lo anterior es relevante en la medida en que refleja alguna

---

<sup>1</sup>Comparar Hartlyn, Jonathan. “El presidencialismo y la política colombiana”. En *Las crisis del presidencialismo, el caso latinoamerican*, 1998. p. 198.

debilidad de la Constitución como institución, razón por la cual la figura del presidente crece paulatinamente.<sup>2</sup>

Esta disertación se centra en un análisis normativo para caracterizar el presidencialismo posterior a 1991, de forma que se puedan encontrar los elementos que posiblemente lo atenúan. Por último, se aborda el carácter institucional del presidencialismo, con el cual podemos identificar aquellos síntomas de atenuación, persistencia y agudización en relación con la Constitución de 1991.

El análisis normativo, en consonancia con la teoría presidencialista, se sintetiza en la argumentación de Dieter Nohlen, para quien el presidencialismo se caracteriza por una “clara separación del ejecutivo y el legislativo, elección popular directa del Presidente, inamovilidad política del Presidente durante su periodo de gobierno, no disolución de parlamento por parte del Presidente, escasa disciplina partidaria”<sup>3</sup>. De esto se desprende una secuencia de elementos (autores como Sartori entre otros los han manejado) que forman parte del cuerpo teórico del presidencialismo.

Lo interesante de esta caracterización es que nos permite tener en cuenta aspectos que permiten medir, desde lo normativo, la intensidad del poder con el que es investido el Presidente. Sin embargo, vale la pena abordar el fenómeno desde un enfoque institucional de forma que se pueda llegar al tercer tópico en la investigación.

De lo anterior se sigue una serie de factores que tienen una participación significativa en la manera como la configuración política determinan el régimen presidencial y delimitan el sistema político. El hecho de que el poder del Presidente tenga una tendencia al desfase corresponde no solo al modelo normativo, sino a un esquema social en el que la cultura, las distintas organizaciones sociales, el sistema electoral, los partidos y la composición social afectan directamente al sistema político explican tales oscilaciones.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Comparar Valencia Villa Hernando. “El constitucionalismo en Colombia”. En *Cartas de Batalla*. 1997, p. 34.

<sup>3</sup>Ver Fernandez, Mario y Nohlen, Dieter. *Presidencialismo vs Parlamentarismo*. 1991, p. 52.

<sup>4</sup>Comparar Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo: perspectivas comparadas*. 1997, pp. 25-46.



El trabajo realizado se presenta a consideración de los lectores con la idea de aportar a las discusiones sobre el régimen político colombiano, pues hace un diagnóstico de los efectos de la Constitución de 1991 sobre el poder presidencial, y la vigencia de los mismos veinte años después de promulgada la Carta colombiana.

De igual forma, el sentido que tiene esta disertación no apunta a una crítica al modelo que impera en la sociedad colombiana, cargado de padrinazgos y personalismos que son llevados al extremo en la Casa de Nariño. Tampoco pretende quedar en un plano meramente descriptivo que no aporte algo al análisis futuro de la vida política del país. El paso a la presidencia personalista es la consecuencia de una forma de ser propia del colombiano, que más allá de estar bien o mal, por el manejo que se le ha dado ha llegado a extremos como el irrespeto a una Carta Constitucional que se pensó que por sí sola iba a solucionar todo.

## 1. DE LA PREPONDERANCIA DEL PRESIDENTE AL NUEVO PACTO SOCIAL: LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo desempeña un papel central en la historia política de Colombia al ser el esquema de distribución de poder tradicional desde que aquella inició su vida como república independiente. Una característica de la vida política colombiana durante el siglo XIX es que las disputas por el poder comúnmente se traducían en la producción de una Carta fundamental que legitimaba a los triunfadores en tanto que su proyecto nacional se respaldaba en una base jurídica concreta. Sin embargo, si bien ha habido periodos de inestabilidad política, que han derivado en situaciones de vacío de poder, la figura del Presidente se ha mantenido en el centro del sistema político.<sup>5</sup>

Las disputas que tenían lugar en la Colombia decimonónica se determinaban por el choque entre dos visiones distintas de organización político administrativa, ensalzadas por los dos grupos concretos: los conservadores y los liberales. Empero, el papel del presidente y el poder con el que este era investido fue constante en ambos modelos.<sup>6</sup> Con excepción de las décadas 50 y 60 de dicho siglo, cuando los liberales llevaron al extremo sus ideas federalistas debilitando el poder central (y con esto al Presidente) en favor de los Estados Soberanos, Colombia adoptó el régimen presidencialista, el cual se estableció en el marco de una democracia oligárquica legitimada por la Carta Constitucional de 1886. Vale la pena señalar que dicha constitución tuvo más de cien años de vigencia, y es punto de referencia de esta investigación, al ser la contraposición natural de la Constitución de 1991.<sup>7</sup>

La Constitución de 1886 puso fin a un periodo de inestabilidad política, económica y social generada por un federalismo desmesurado que llevó a los Estados Soberanos a tratar de superponerse los unos a los otros de forma violenta, dada la ausencia de un poder central cohesionador. Así, con un espíritu centralista, la Carta del 86 acentúa los poderes y las amplias funciones con los que el presidente ha

---

<sup>5</sup>Comparar Valencia Villa. “El constitucionalismo en Colombia”, p. 34.

<sup>6</sup>Comparar Aljure, Simón. *Escritos histórico-políticos de José Eusebio Caro*. 1981, pp. 55-56.

<sup>7</sup>Comparar Hartlyn. “El presidencialismo y la política colombiana”, p.198.

contado tradicionalmente, que lo convierten en pieza central de la institucionalidad colombiana.

El presidente puede ser considerado la figura central de la institucionalidad política colombiana, en cuyo caso se ve afectado por las tensiones naturales de las relaciones que tienen lugar en la sociedad de Colombia. Prueba de esto son los periodos en los que sus poderes se han visto ensanchados o limitados según el contexto y la coyuntura, que para esta disertación se resumirán en reformas importantes como la de 1910, la de 1968 y la elección directa de autoridades locales en 1986.<sup>8</sup>

Para la pretensión de este trabajo, estos eventos tienen una importancia particular ya que dan buena cuenta del presidencialismo en Colombia a lo largo de su vida republicana para entender su magnitud y los alcances de una atenuación planteada al mismo.

La reforma de 1910 ejemplifica uno de esos momentos de reducción del poder del presidente después de una etapa de aumentos significativos. Prueba de esto es la reducción del periodo presidencial de 6 a 4 años que había estructurado el General Rafael Reyes después de su triunfo militar y político durante el proceso de la restauración.

Con la reforma de 1968 se tiene un comportamiento singular, ya que pese a dar un sentido más descentralizado a la organización territorial, la creación de un cuerpo burocrático profesionalizado le otorgó al presidente mejores herramientas en el ejercicio de sus funciones, presentando al ejecutivo como la rama más eficiente del poder público. Asimismo, esta reforma le hizo más fuerte respecto del legislativo en tanto que le quitó la capacidad al Congreso de impulsar legislaciones en materia socioeconómica y de estructura administrativa y configuró la figura del Estado de Emergencia social y económica, similar al Estado de Sitio en el cual el Presidente tenía autonomía legislativa por situaciones de crisis extremas.<sup>9</sup> Lo anterior presenta una de las herramientas más significativas y usadas por el poder presidencial en

---

<sup>8</sup>Comparar Hartlyn. “El presidencialismo y la política colombiana”, p. 199.

<sup>9</sup>Comparar Hartlyn. “El presidencialismo y la política colombiana”, p. 210 y Sarmiento, Luis. “El Estatuto jurídico de la Emergencia” En *Estado de sitio y Emergencia Económica*, 1985. pp. 29-30.

Colombia: la declaración de Estados de Emergencia. Así, al analizar los efectos de la Carta del 91 sobre el presidencialismo, la regularidad de la declaración de estos estados y su impacto en el sistema político permitirán entender si existe o no una atenuación del poder presidencial.<sup>10</sup>

La mayoría de estas declaratorias extraordinarias tenían su sustento empírico en la situación de violencia que ha aquejado a Colombia desde la década de los años 40. La Violencia (como se conoce a este fenómeno) fomentó la formación de las guerrillas colombianas que se conformaron como fuerza de lucha contra la intervención estatal a la hora de recuperar el orden público.<sup>11</sup>

El proceso de violencia degeneró en distintas formas de confrontación, de manera que el presidente por sí solo no pudo cohesionar la nación. El desgaste del sistema bipartidista lo dejó a la deriva con una infinidad de problemas, y el centralismo cerrado limitó al Estado a la hora de ejecutar acciones ágiles contra aquellos que estaban por fuera del marco legal. Así las cosas, una de las primeras reformas, que abonó el terreno para la posterior constituyente, es la de 1986 mediante la cual se permitió la elección directa de Alcaldes y Gobernadores. Daniel Pécaut se refiere a este momento de la siguiente manera:

[...] Lo que las guerrillas no habían logrado nunca –hacer estremecer las instituciones- lo consiguen los narcotraficantes en unos pocos meses. El poder se encuentra acorralado con el agravante de que el Cartel de Medellín se apoya muchas veces en la complicidad de algunos políticos o de miembros de la fuerza pública, y de que el Congreso no ofrece una solidaridad muy clara con el presidente Barco [...] Diversas fuerzas “oscuras aprovechan además este contexto de confusión para consumir acciones contra los líderes u militantes de los movimientos contestatarios, sospechosos de simpatía con las guerrillas. [...]El Estado se encuentra entonces atrapado en medio de múltiples fuegos, entre ellos algunos procedentes de grupos que dependen de su autoridad. En estas condiciones, es significativo que el gobierno, en lugar de promover una intensificación del autoritarismo y de la arbitrariedad, opte por convocar una asamblea constituyente.<sup>12</sup>

Lo anterior denota el contexto bajo el cual surge la Constitución de 1991, momento en el que, además, la figura de autoridad se encuentra muy debilitada (no

---

<sup>10</sup>Comparar Hartlyn. “El presidencialismo y la política colombiana”, p 210.

<sup>11</sup>Comparar Pécaut, Daniel. “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias”. En *Colombia 1910-2010*. 2010, pp. 72- 78.

<sup>12</sup>Ver Pécaut. “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencia”. pp. 95-96.

solo por lo que acontece en y con la sociedad, sino por la misma enfermedad que padece Virgilio Barco).

Así las cosas, a la hora de hablar sobre el presidencialismo en Colombia se puede afirmar que hay un debilitamiento del poder central previo a la Carta del 91, originado en gran medida por la violencia la cual afecta negativamente el ordenamiento jurídico. De igual forma hay un desgaste del modelo bipartidista que se agudiza con las transformaciones que vive la sociedad colombiana. Todo lo anterior lleva a un replanteamiento social que termina por inclinarse a favor de la refundación del pacto social para ver sí, de esta forma, se puede superar tal situación.

En ese orden de ideas, la Constituyente se mostró como un momento de conciliación que podía, por su naturaleza incluyente, abarcar una multiplicidad de aspectos con lo que muchas de las pretensiones de los distintos grupos sociales entran a ser temas que componen la agenda del Estado.<sup>13</sup>

Uno de los puntos que resalta en este arquetipo constitucional es la consagración de Colombia como un *Estado Social de Derecho*<sup>14</sup>, manteniendo la división clásica del poder público, las cuales se encuentran supeditadas, en este caso, a la Constitución como norma de normas (organización que viene desde los inicios de la República, adicionándosele el componente social). Así, Colombia mantiene su tradición institucional con el añadido de que la Carta del 91 funciona como el motor de la igualdad y la justicia social que debe perseguir el Estado, asegurando cada una de las ramas del poder a su lógica para evitar posibles desviaciones en esta misión. Luego, el Presidente no puede salirse del marco Constitucional al ser este el horizonte del Estado colombiano (evento que ocurre en la mayoría de los regímenes organizados de esta manera).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Ver Constitución Política de Colombia. "Título I" *Constitución Política de Colombia*. Documento electrónico.

<sup>14</sup>Según el artículo 1 de la Constitución de 1991: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Ver Constitución Política de Colombia. *Artículo 1*. Documento electrónico.

<sup>15</sup>Comparar Navas Talero, Germán. y Restrepo Medina, Manuel. *Como defenderse del Estado*. 2004, pp. 37-38.

Por otro lado, el principio de descentralización que la Constitución de 1991 fomenta implica una reducción del poder central en favor de las Entidades territoriales (Municipios y Departamentos), las cuales aparte de recibir más facultades, se hacen más autónomas toda vez que sus gobernantes son elegidos democráticamente.<sup>16</sup>

En ese orden de ideas, la importancia de la Constitución del 91 radica en su esencia, la que nos señala que una Constitución es aquel conjunto de normas fundamentales que determina un ordenamiento del poder en el que los ciudadanos aseguran sus derechos frente al Estado, dividido y supeditado a esta Constitución.<sup>17</sup> Así las cosas, se puede plantear que la Constitución del 1991 atenúa la tendencia presidencialista del sistema político colombiano, en la medida en que a partir de ella se reorganiza la distribución del poder en Colombia, la cual va en detrimento del poder presidencial como se verá a continuación.

Según los teóricos del presidencialismo, este se caracteriza por una “clara separación del ejecutivo y el legislativo, elección popular directa del Presidente, inamovilidad política del Presidente durante su periodo de gobierno, no disolución de parlamento por parte del Presidente y una escasa disciplina partidaria”<sup>18</sup>.

Así las cosas, hay entonces cuatro indicadores que nos permiten saber si el objeto de análisis (en este caso Colombia) tiene o no un régimen presidencialista. Tales indicadores son: la elección directa del presidente, la existencia de un periodo fijo de gobierno, la independencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la superposición del presidente respecto de otras figuras públicas.

En el caso colombiano, la *elección popular directa*<sup>19</sup> del Presidente y la inamovilidad política (entendida como la duración fija en el poder) se cumplen por medio del *artículo 190*<sup>20</sup> de la Constitución que establece el periodo por el cual es elegido el Presidente (4 años) y la forma (mediante voto secreto y directo).

---

<sup>16</sup>Comparar Constitución Política de Colombia. “Título XI”. Documento electrónico.

<sup>17</sup>Comparar Guastini, Ricardo. *Sobre el concepto de constitución*. 1999, pp. 30-32.

<sup>18</sup>Ver Fernández. y Nohlen. *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, p. 30.

<sup>19</sup>Ver Fernández y Nohlen. *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, p. 25 y Linz y Valenzuela *La crisis del presidencialismo: perspectivas comparadas*, pp. 25-46.

<sup>20</sup>Ver Constitución Política de Colombia. “Artículo 190” Documento electrónico.

Respecto de la independencia entre las ramas del poder público, la Constitución de 1991 define claramente las funciones de cada una de ellas. Entre estas se define con claridad quién hace las leyes, quién las ejecuta, cómo se ejerce control entre cada rama de acuerdo con el equilibrio de poderes, y en qué casos el Ejecutivo puede proferir decretos con fuerza de ley. Sin embargo, los mecanismos que más resaltan en esta dinámica es la posibilidad de enjuiciar al presidente mediante investigación de la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes y la moción de censura sobre los Ministros.<sup>21</sup>

Por último, el elemento denota con más claridad el carácter presidencialista del sistema político colombiano es la misma consagración que a este hace la constitución en el artículo 188 según el cual “El Presidente de la República simboliza la unidad nacional [...]”<sup>22</sup>. De igual forma, el artículo 189 lo denomina como “Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa”<sup>23</sup>, en consonancia con lo que representa dicho cargo para la sociedad. Sin embargo, vale la pena resaltar la forma por medio de la cual el Presidente es limitado en cuanto a los alcances de su poder cuando, en el mismo artículo 188 dice que “...al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”<sup>24</sup>.

Por lo anterior se puede afirmar que el sistema político colombiano está organizado bajo la lógica del presidencialismo. De igual forma dicho análisis ha manifestado algunos de los elementos que imponen restricciones al poder del Presidente de la República, los cuales serán desarrollados y sumados a otros más con el fin de comprobar sí la Constitución de 1991 atenúa el poder presidencial en Colombia.

Recordando que la coyuntura en la que nace la Constitución de 1991 se caracteriza por una situación de ingobernabilidad y desinstitucionalización se

---

<sup>21</sup>Comparar Constitución Política de Colombia. “Títulos VI, VII Y VIII. Artículos. 135, 173, 178, 189, 235, 237 y 241”. Documento electrónico.

<sup>22</sup>Ver Constitución Política de Colombia. “Artículo 188”. Documento electrónico.

<sup>23</sup>Ver Constitución Política de Colombia. “Artículo 189”. Documento electrónico.

<sup>24</sup>Ver Constitución Política de Colombia. “Artículo 188”. Documento electrónico.

entiende la necesidad de reorganizar el Estado que se veía limitado para enfrentar los graves problemas de país. Tal empresa nos puede remitir directamente al debate en torno al presidencialismo, y la tendencia de muchos teóricos a enfrentarlo con el parlamentarismo de forma que se analicen las ventajas y desventajas de cada uno de estos regímenes, para ver en que casos pueden funcionar uno y otro.<sup>25</sup>

Una de estas posturas afirma que el presidencialismo afecta negativamente el desarrollo de las democracias, lo que lleva a un agotamiento del mismo que lleva a una crisis de sistema político que lo asimila. Tales críticas se pueden sintetizar en la argumentación de Juan Linz quien establece cuatro puntos desde los cuales se evidencia la debilidad del presidencialismo. La primera de ellas parte de la independencia del ejecutivo frente al legislativo, y toma la elección directa del presidente para considerarla un problema al existir, en un mismo sistema, dos instituciones que reclaman legitimidad democrática. Así, puede darse un problema de operatividad cuando el Presidente o el Parlamento, a la hora de zanjar una disputa, reclamen la representación de la voluntad del pueblo, fuente de poder en estas sociedades.<sup>26</sup>

En segundo término, Linz habla del periodo fijo del mandato presidencial que introduce una rigidez al sistema la cual desfavorece a la democracia, pues el Presidente posee un liderazgo débil en la medida en que no hay forma de reforzar su autoridad. Esto es, que el Presidente tiene poderes concretos durante un periodo de tiempo fijo, y es difícil rectificar dicha autoridad ante el electorado en tanto que la mayoría de regímenes carecen de reelección.<sup>27</sup>

Un tercer argumento es la lógica de ganador único según la cual el ganador de las elecciones se lleva todo, dividiendo el sistema entre los ganadores y los perdedores, dándole aún más rigidez al modelo. Por último, el estilo de hacer política, en el presidencialismo afecta negativamente a la democracia ya que, en tanto que Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el Presidente puede confundir cada una de estas

---

<sup>25</sup> Comparar Soberg Shugart, Matthew y Carey, John. *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. 1992; Linz, y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*. 1997; Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional comparada*. 1996, entre otros.

<sup>26</sup> Comparar Linz y Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. pp. 33-36.

<sup>27</sup> Comparar Linz y Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. pp. 37-46.



funciones y actuar según una lógica que no le corresponde a estas, ya que hay un estilo y una forma para ser Jefe de Estado, y otra para ser Jefe de Gobierno.<sup>28</sup>

La misión entonces es ver bajo cuáles mecanismos y métodos la Constitución asegura su supremacía y regula efectivamente las funciones del Presidente. Así, la atenuación referida a lo largo de este trabajo se puede manifestar con mayor claridad como forma de evitar las deformaciones democráticas en las que, según Linz, pueden caer los regímenes presidenciales.

En cuanto al hecho de la dualidad de funciones, el problema al que podría llevar el hecho de que el Presidente sea jefe de Estado y de Gobierno se materializa en la actuación política, en la que él puede actuar de cualquiera de las dos formas confundiendo los papeles. Ante esto, la Constitución delimita la actuación del gobierno en *el Capítulo 2 de su Título VII*<sup>29</sup>, donde se define con claridad la forma de actuar del Gobierno respecto de las otras ramas del poder.

Otro de los problemas que se puede presentar es la legitimidad bicéfala dada la naturaleza democrática del poder presidencial y del parlamentario, mencionada con anterioridad. Ante esta situación, la Constitución asegura la independencia del Legislativo respecto de Ejecutivo mediante una serie de mecanismos según los cuales el Presidente y la administración deben rendir cuentas ante el Congreso. Constitucionalmente, al inicio de cada legislatura el Presidente debe presentar un informe que contenga todo lo realizado (en términos administrativos) la legislatura inmediatamente anterior.

Dicho control se profundiza en la ley 5 de 1992 (que detalla las funciones y acciones del Congreso de la República, sus dos Cámaras y sus Comisiones), en su Capítulo Séptimo estipula las figuras de las citaciones y de las proposiciones, como requerimientos de los Congresistas a los altos funcionarios del Gobierno, en razón de un tema que considere de interés nacional. Así, los Ministros, Directores Administrativos, y sus subsiguientes tienen la obligación de responder dichos

---

<sup>28</sup>Comparar Linz y Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. pp. 46-58.

<sup>29</sup>Ver Constitución Política de Colombia. "Título VII". Documento electrónico.

requerimientos so pena de que pueden llegar hasta la moción de censura (en el caso de los Ministros).<sup>30</sup>

La elección del Presidente puede presentar problemas en la medida en que el sistema tiene la tendencia a entregarle todo al ganador. De igual forma la rigidez del sistema a partir de un periodo fijo de gobierno, que no se puede extender inmediatamente, no permite una continuidad a las políticas de un Gobierno, ni da el espacio para una respuesta adecuada a las situaciones coyunturales.

Dado lo anterior, la Carta del 91 asegura la efectiva participación de la oposición en el sistema político. *El Artículo 112 de la Constitución*<sup>31</sup> protege a los contrarios por medio del Estatuto de la oposición. Dicho documento se piensa para que contenga los mínimos que la oposición requiere para ejercer su control constitucionalmente dado (acceso a la información y uso de los medios de comunicación). De igual forma, se puede afirmar que la organización administrativa descentralizada regula esa lógica de ganador único, en tanto que las entidades territoriales van a tener un gran protagonismo, por lo que si bien el que gane la Presidencia gozará de un gran poder, dicho poder entra en juego con los poderes regionales autónomos. Ahora, tal autonomía permite atender coyunturas que desde la administración central tardan más en tener respuesta.

Con esto se evidencia un modelo normativo que permite rastrear dicha atenuación en los puntos críticos del modelo, siguiendo la teoría de Linz. Esto significa que en la creación de la Carta del 91 se entiende que se deben llenar los vacíos institucionales por los que se pueda romper el orden democrático, lo que significa, para este caso, imponer controles efectivos a la administración central.

Retomando la figura de la descentralización, vale la pena señalar que esta emana de un plano más complejo que el meramente normativo pues redefine la relación entre los ciudadanos y las autoridades, en tanto que lo local toma relevancia y los ciudadanos. Con el paso a la descentralización se produce un movimiento institucional que implica una redistribución del poder. Tal redistribución implica una

---

<sup>30</sup>Comparara Ley 5 de 1992 “Por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”. Documento electrónico.

<sup>31</sup>Ver Constitución Política de Colombia. ”Artículo 112”. Documento electrónico

disminución del poder central a favor de una autonomía regional, y se sustenta en el principio democrático de la elección directa de alcaldes y gobernadores.

El entramado institucional de la Carta del 91 atenúa el presidencialismo no solo desde una perspectiva territorial, que puede decirse vertical, ya que con la creación de una jurisdicción constitucional independiente, y los mecanismos de salvaguarda de los derechos individuales y colectivos (como la tutela), se presenta un equilibrio horizontal en la medida en que estas dos instituciones pueden coartar el poder presidencial.

Para el primer caso, los constituyentes deciden separar la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema para darle autonomía, lo que garantiza la primacía de la Carta en la jerarquización del Estado. La existencia de una jurisdicción constitucional separada crea un custodio eficiente a la hora de evitar modificaciones sustanciales a la Constitución.

En el sistema político colombiano, la posibilidad de que el presidente controle el Congreso y logre impulsar leyes a su antojo, o expida decretos con fuerza de ley (aumentando así su campo de acción) son situaciones factibles, dada la tendencia presidencialista del sistema y de la sociedad. Ante esto, la Corte Constitucional se presenta como freno ante estas posibles situaciones dado el control de constitucionalidad, demostrándose la atenuación al poder presidencial.<sup>32</sup>

En este caso, la atenuación tiene que ver con las objeciones presidenciales, las cuales pueden ser o no acogidas por el Congreso, por lo que puede presentarse el caso de que una Ley sea sancionada a pesar de no tener el consentimiento del presidente.

En el caso de las acciones para garantizar el respeto de los derechos, la Constitución de 1991 consagra una serie de mecanismos que le permiten al ciudadano defenderse cuando sienten un derecho vulnerado. Tales acciones son las de tutela, las populares, las de cumplimiento y las de grupo. Además, en esta Constitución el

---

<sup>32</sup>Comparar Constitución Política de Colombia. “Artículo 241”. Documento electrónico

ciudadano también posee un control de constitucionalidad en la medida en que puede interponer acciones de inconstitucionalidad.<sup>33</sup>

Para efectos de esta disertación, la atenuación se presenta en la medida en que este es un mecanismo para garantizarle los derechos a cada ciudadano, presentándose una tensión entre el Gobierno y las Cortes por los fallos de estas últimas. En la medida en que la acción de tutela puede ser presentada por cualquier ciudadano que sienta vulnerados sus derechos, los jueces están en la obligación de revisar tal situación y corregirla, incluso en contra de las autoridades administrativas sí se demandasen sus actuaciones.

Frente a este análisis, la acción de tutela (como el mecanismo más representativo de este nuevo control) puede presentarse sobre una acción del Ejecutivo. Las sentencias que contienen tales decisiones tienen un peso enorme en la medida en que buscan el amparo de los derechos fundamentales contenidos en la Carta, razón por la cual cualquier acción es susceptible de ser revisada bajo este mecanismo. Así, la atenuación se enmarca en la medida en que la tutela puede ser interpuesta incluso contra la administración central, lo que implica un freno a la misma.<sup>34</sup>

Esta atenuación al presidencialismo, cada vez más evidente, no solo tiene unas causas internas. Existe un marco externo dado por un contexto internacional determinado que posibilita el surgimiento de una Carta Constitucional de esta naturaleza. Un análisis de este nivel revela 3 situaciones que en el sistema internacional (específicamente América Latina) sustentan tal atenuación.

De lo macro a lo micro, lo primero que encontramos es la implementación del modelo neoliberal tan en furor a comienzos de los años 90. Dicha doctrina incumbe en la medida en que, al abogar por una reducción del Estado y una liberalización de la economía, reduce el tamaño del Estado y le quita funciones al ejecutivo. Para Kalmanovitz, “la filosofía liberal ha estado ausente en la arquitectura

---

<sup>33</sup>Comparara Constitución Política de Colombia. “Capítulo III”. Documento electrónico.

<sup>34</sup>Comparar Castro, Erika. y López, Nelcy. “Alcance de la acción de tutela en la protección de un derecho colectivo a un medio ambiente sano”. En Londoño Toro, Beatriz. *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los Derechos Colectivos*. 2004. pp. 171-185.

constitucional colombiana de 1886 y la reformulación de 1991 la incluyó justamente para limitar el presidencialismo por medio de un poder judicial muy fortalecido y por un banco central relativamente independiente”<sup>35</sup>. Así, la Constitución de 1991 recoge el espíritu neoliberal en ese tópico, por lo que se buscó la manera de aminorar la influencia y el papel del presidente en la sociedad.

Ante todo, América Latina tiene una tradición presidencialista que no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y patrones ampliamente compartidos en la sociedad. Dicha tradición se ha visto sometida a distintas tensiones a través de su historia, siendo la más común la que se vivió con las dictaduras en el continente a mediados de siglo. Con la caída de estas a mediados de la década de los 80, América Latina emprende un camino de reorganización de sus instituciones, lo que significa replantear la forma del sistema político. Así se entiende cómo hay un movimiento general en el que, a partir del pluralismo y la democracia se busca un nuevo modelo de Estado, algo que impacta la tradición presidencialista en la mayoría de los países.<sup>36</sup>

En este punto, Sartori sintetiza la cuestión de manera interesante cuando afirma que “el problema reside en el principio de separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso de poder y la falta del mismo”<sup>37</sup>. De esta manera, es claro que el presidencialismo latinoamericano puede ser reformulado, y atenuado, por esta razón, este problema con el poder, sus alcances y limitaciones.

Para concluir, vale la pena revisar el trabajo de Scott Mainwaring y Matthew Shugart en la medida en que recoge lo que hasta acá se ha dicho. Según el siguiente cuadro, se dan 6 elementos de análisis que contienen 4 subcategorías cada uno. Tales subcategorías equivalen a un valor numérico que va de 0 a 4, en donde 0 es ausencia de tal poder, y 4 es la concentración más alta del mismo. Entonces, en el total,

---

<sup>35</sup>Ver Kalmanovitz Salomón. *El modelo Anti-Liberal Colombiano*. 2000, p. 10. Documento electrónico.

<sup>36</sup>Ver Lanzaro, Jorge. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. 2005, p. 38.

<sup>37</sup>Ver Sartori, Giovanni. “Ingeniería Constitucional comparada”. En *Revista Consigna* No Vol. 28 No 480. (Segundo Trimestre de 2004), p. 25.

aquellos países que obtengan un número alto serán más proclives a tener un Presidente con muchos poderes.<sup>38</sup>

El estudio manifiesta con claridad la disminución del poder del presidente en el caso colombiano, específicamente en el caso de las facultades extraordinarias, que con la Constitución anterior eran discrecionales y fáciles de implementar, mientras que en la Carta del 91 impone serias limitantes a la hora de declarar Estados de Excepción y obtener facultades extraordinarias, con lo que hay un claro golpe al poder presidencial<sup>39</sup>:

**Cuadro1. Poderes legislativos presidenciales**

Veto/Anulación del conjunto 4 Veto sin ninguna anulación 3 Veto con anulación requiriendo mayoría superior a 2/3 del quórum 2 Veto con anulación requiriendo 2/3 1 Veto con anulación requiriendo mayoría absoluta de la asamblea o mayoría extraordinaria menor a 2/3 0 No veto o el veto requiere sólo anulación por mayoría simple	Anulación / Veto parcial 4 No anulación 3 Anulación por mayoría extraordinaria 2 Anulación por mayoría absoluta de la totalidad de miembros 1 Anulación por mayoría simple del quórum 0 No veto parcial
Decreto 4 Poderes reservados, sin rescisión por el congreso 2 El presidente tiene autoridad temporal para decretar con pocas restricciones 1 Autoridad limitada para emitir decretos 0 Poderes de decreto sólo en cuanto delegado	Introducción exclusiva de legislación (áreas de política reservada) 4 No enmienda por la asamblea 2 Enmienda restringida por la asamblea 1 Enmienda irrestricta por la asamblea 0 Ningún poder exclusivo
Poderes presupuestarios 4 No enmiendas al presupuesto del presidente 3 La asamblea puede reducir pero no incrementar rubros 2 El presidente impone el límite superior sobre el gasto total, dentro del cual la asamblea puede enmendar 1 La asamblea puede incrementar gastos sólo si crea nuevos ingresos 0 Irrestringidos poderes para la asamblea	Propuesta de referendun 4 Irrestringido 2 Restringido 0 Ninguna autoridad presidencial para proponer referendun

<sup>38</sup>Comparar Mainwaring, Scott. y Shugart, Matthew. “Juan Linz Presidentialismo y Democracia: Una revisión Crítica”. En *Desarrollo Económico*, vol. 34, NQ 135 (octubre-diciembre 1994 p. 397 - 418. Documento electrónico.

<sup>39</sup>Ver Mainwaring y Shugart. . “Juan Linz Presidentialismo y Democracia: Una revisión Crítica”. p. 410. Documento electrónico.

Pais	Veto del conjunto	Veto parcial	Decreto	Exclusividad en iniciativas legislativas	Iniciativa presupuestaria	Propuesta de referéndum	Total
Argentina	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil (1946)	2	3	0	1	1	0	7
Brasil (1988)	1	2	2	1	1	0	7
Chile (1925)	2	3	1	1	1	0	8
Chile (1970)	2	4	1	2	1	2	12
Chile (1989)	2	0	0	1	2	0	5
Colombia (pre 1991)	1,5	2,5	2	1	1	0	8
- Gastos (2) (3)	(2	(3					
- Otros (1) (2)	(1	(2					
Colombia (1991)	1	2	1	0	1	0	5
Corea del Sur	2	0	1	0	3	0	6
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
- Presupuesto (0)	(0						
- Otros (2)	(2						
Ecuador	1,5	1,5	1	0	0	2	6
- Presupuesto (0) (0)	(0	(0					
- Otros (4) (4)	(4	(4					
Estados Unidos	2	0	0	0	0	0	2
Filipinas	2	1,5	0	0	3	0	6,5
- Gasto (2) (3)	(2	(3					
- Otros (2) (0)	(2	(0					
México	2	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	2
Uruguay	1	1	0	2	2	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0

La Constitución de 1886, especialmente después de la reforma de 1968 hizo de los estados de sitio una herramienta común a la cual el Presidente recurría para ejecutar las acciones que consideraba pertinentes. De hecho, muchos teóricos coinciden con la exagerada apelación a declarar estados de sitio, que contados desde

1958 hasta 1988 daban un total de 22 años, 2 meses y 22 días, convirtiendo al Poder ejecutivo en un verdadero poder legislativo.<sup>40</sup>

Para Pedro Medellín:

La Constitución de 1991 redefine el estado de sitio y lo sustituye “por la moderna denominación de estado de excepción” (Planas, 1997:256). Según los expertos, el cambio no es de poca monta, Para Orozco (1991): el equilibrio axiológico de la Constitución se ha desplazado hacia un claro predominio de la libertad sobre la autoridad (p.34) [...] En contravía de una larga y escandalosa experiencia nacional de normalización del estado de sitio, el constituyente ha querido obligar al Ejecutivo a hacer un uso estrictamente provisional de los recursos extraordinarios que le confiere el estado de excepción.<sup>41</sup>

Volviendo al cuadro de los poderes presidenciales comparados, encontramos que en el caso colombiano el presidente pierde la posibilidad de introducir legislaciones exclusivas, teniendo que negociar con el Congreso y ver ratificadas sus iniciativas por este mismo. Su poder de veto y veto parcial se disminuyen al aumentar la fórmula para legislar a mayorías simples cuando se tenga el quórum necesario. Por último, su capacidad de emitir decretos con fuerza de ley se limita, como ya se señaló en párrafos anteriores.

De esta forma, la atenuación que se ha venido rastreando a lo largo de esta primera parte de la disertación se hace evidente, por medio de una serie de herramientas e instituciones que, efectivamente, disminuyen los alcances del poder presidencial en el sistema político colombiano. La cuestión ahora es ver de qué forma estos mecanismos han actuado, de forma que podamos saber ¿hasta qué punto el intento de atenuación al presidencialismo por parte de la constitución de 1991 se ha cumplido?

---

<sup>40</sup>Comparar Medellín, Pedro. *El Presidente Sitiado*. 2005, p. 60.

<sup>41</sup>Ver Medellín. *El Presidente Sitiado*, p. 62.



## **2. EL PRESIDENTE SE MANTIENE: DE LOS NUEVOS CONTROLES A LA PERSISNTENCIA.**

El presidencialismo en Colombia ha sido una constante institucional, sin embargo la Constitución de 1991 contiene una serie de elementos que hacen posible decir que, con esta, se atenúa el poder del presidente. Así, lo que sigue a continuación es demostrar que, a pesar de una serie de controles y equilibrios, en la institucionalidad colombiana persiste la preferencia por el presidencialismo.<sup>42</sup>

Para esto se sigue la metodología empleada en el caso de la atenuación. Así, en la medida en que cumple con los cuatro indicadores del presidencialismo, se utilizará la teoría de Linz según la cual hay unos efectos de este (el presidencialismo) sobre la democracia, para así ver de qué forma se manifiestan dichos elementos durante los gobiernos Gaviria, Samper y Pastrana (1991 – 2002).

Siguiendo dicho análisis, en primer lugar se tendrá el caso de la elección directa del Presidente. La teoría dice que el efecto principal de este modelo es que potencia una situación de ganador único en la que el candidato elegido se lleva todo, dejando a sus detractores en la periferia del sistema político. Así, hay que apuntar el papel del partido de oposición durante los gobiernos de la década de los 90. Empero, es de señalar que el gobierno Gaviria es difícil de analizar desde esta perspectiva pues fue durante su gobierno cuando se convocó la Asamblea Nacional Constituyente por lo que no hay manera de ver posibles tensiones institucionales dados los nuevos controles.

A la hora de analizar la lógica de ganador único, la elección de Ernesto Samper quién, una vez elegido, emprende el ejercicio del gobierno holgadamente en tanto que en frente tienen una oposición reducida y atomizada, cuyo ejercicio queda sobre lo que algunos congresistas conservadores hagan, algo complicado ya que estos están en constante negociación con el ejecutivo dejando la oposición reducida a

---

<sup>42</sup>Comparar Leal Buitrago, Francisco. “Alcances y dilemas de la crisis política”. En Leal Buitrago, Francisco. (E) *Tras las huellas de la Crisis*. 1998, p. 21.

negociaciones clientelista.<sup>43</sup> Dicha debilidad de la oposición favorece a Ernesto Samper (evidenciando además el desgaste del sistema bipartidista anteriormente referido).<sup>44</sup>

Cuatro años más tarde, Andrés Pastrana es elegido Presidente de la República y, al igual que Ernesto Samper, inicia su mandato bajo esa lógica de ganador único. Ahora el elemento que impulsa dicha dinámica es, en este caso, la promesa de terminar el conflicto por medios pacíficos, lo que le supone al presidente ser rodeado por la mayoría de los sectores sociales.<sup>45</sup>

Andrés Pastrana recibe del pueblo colombiano la misión de terminar con el conflicto lo que le da un margen de maniobra importante, llegando hasta la desmilitarización de una zona para poder iniciar los diálogos de paz. Para esto cuenta con el apoyo de la “Gran Alianza”, una estrategia que recoge distintos sectores políticos cansados del desgaste institucional sufrido en el gobierno Samper, y aunque esta alianza terminó rota, su presencia demuestra el comportamiento que aquí se trata de demostrar.

Un último argumento que da buena cuenta de esta lógica es el papel de los rivales de turno de Samper y Pastrana cuando eran candidatos. Para el primer caso, Andrés Pastrana fue quien disputó la Presidencia a Ernesto Samper, y, una vez derrotado, tuvo un papel vital en el destape de lo que luego sería conocido como *Proceso 8000*<sup>46</sup>. Los tres años restantes se alejó un poco de la escena política para volver a presentarse como candidato en 1998. Su principal rival fue Horacio Serpa, quien una vez derrotado se auto-proclamó *Jefe de la oposición*, y desempeñó un papel importante durante los 4 años del gobierno Pastrana, aunque muy pocas veces tradujo dicha oposición en hechos concretos.<sup>47</sup>

Durante los gobiernos de Samper y Pastrana tuvieron lugar dos hechos trascendentales para su desarrollo; estos son: para el primer caso, el *Proceso 8000*, y

---

<sup>43</sup>Comparar Restrepo. “El Ejecutivo en la crisis: dimensiones, antecedentes y perspectivas”, pp. 47-75

<sup>44</sup>Comparar Leal Buitrago (E) *Tras las huellas de la Crisis*, pp. 205-235

<sup>45</sup>Comparar En Elcolombiano.com. “Proceso de paz, carta de presentación”. 2011. Consulta electrónica.

<sup>46</sup>Ver Semana.com. *Proceso 8000*. 1996. Consulta electrónica.

<sup>47</sup>Comparar Semana.com. *Oposición Mamola*. 1998. Consulta electrónica

para el segundo los diálogos de paz en el Caguán. Las referencias a estos procesos son abundantes y no es materia de esta investigación desarrollarlos en sus respectivas dimensiones. Se señalan en tanto que transforman las estructuras de poder y determinan significativamente el desarrollo de los planes de gobierno de Samper y Pastrana. De hecho, estos acontecimientos son los que permiten entender en qué consiste la persistencia a la que se apunta en esta segunda parte de la investigación.<sup>48</sup>

Tal elección sigue siendo por un periodo fijo y sin posibilidad de reelección inmediata, lo que, en términos de Linz, implica una rigidez del sistema político. Esta rigidez consiste en la dificultad para sacar del poder a un presidente que se considere incompetente y sea percibido negativamente por la ciudadanía, o el impedimento de ratificar a uno que se considere está haciendo las cosas bien.

Luego de la debacle que significó el fracaso de los diálogos de Paz con las FARC, el Gobierno Pastrana se enfrentó a un clima político hostil, que le significó perder aliados en el Congreso (como Ingrid Betancourt quien obtuvo la más alta votación al Senado en las elecciones de 1998). Igualmente se dio una baja considerable en los niveles de la popularidad del Presidente. Sin embargo, a pesar del difícil clima político, estos eventos no interrumpieron la gobernabilidad del mismo.<sup>49</sup>

Sí bien el Presidente Pastrana se enfrentó a una sociedad cada vez más reacia a su gobierno, su permanencia en el poder no estuvo en duda en ningún momento (o por lo menos no lo estuvo en los términos que le puso el *Proceso 8000* al Presidente Samper). El paradigma de la rigidez del presidencialismo, no solo a partir de un periodo fijo de gobierno, sino por la forma en que el Presidente se mantiene en el poder por este mismo periodo es el Presidente Samper, quien pese a una investigación tan compleja como lo fue el Proceso 8000, se mantuvo en el poder.<sup>50</sup>

Su cuatrienio se desarrolló bajo esta investigación, dejándolo maniatado en muchas ocasiones lo que, sin lugar a dudas, habría sido un elemento para retirarlo de poder. Sin embargo, el sistema le permite mantenerse dada la tendencia presidencialista que nos puede indicar que, institucionalmente, el Estado colombiano

---

<sup>48</sup>Comparar Medellín. *El presidente sitiado*. pp. 161-183

<sup>49</sup>Comparar elcolombiano.com Andrés Pastrana: Tres años de gobierno. 2002. Consulta electrónica.

<sup>50</sup>Comparar Semana.com. Proceso 8000. Consulta electrónica.

no puede quedarse sin una cabeza elegida en las urnas. Para Luis Alberto Restrepo, esta crisis se configura de la siguiente forma:

En efecto, la crisis no deja de ser aguda por haber sido estimulada desde fuera y desde arriba. Cuatro razones nos permiten afirmarlo. En primer lugar, nadie desconoce la capacidad desestabilizadora de los EE UU frente a cualquier gobierno que no colabore con sus políticas, así como el aislamiento internacional que es capaz de promover. De hecho, se ha propuesto asfixiar al gobierno de Samper y ha convertido a Colombia en el *test-case* de su nueva política internacional, al menos en el hemisferio. Segundo, la incertidumbre de inversionistas y empresarios trae consigo desaliento para la inversión, lo que acaba afectando a todos los colombianos, y a los trabajadores en primera instancia. La tercera razón es que el descrédito del gobierno le ha hecho perder control sobre la economía y el orden público. Finalmente, la cuarta y más importante razón que hace aguda la crisis es la gravedad misma de los hechos revelados por el proceso 8.000, aunque ésta no sea percibida o aceptada por muchos colombianos.<sup>51</sup>

El caso del Presidente Samper es bastante dicente de cómo el poder presidencial persiste en Colombia, a pesar de los controles establecidos en la Constitución de 1991. En este caso, los dispositivos institucionales pensados para ejercer un control sobre la rama ejecutiva se pusieron en marcha. De hecho, la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes, en su misión de enjuiciar al Presidente de la República, inició la investigación a Ernesto Samper por relaciones con el Cartel de Cali, la cual precluyó permitiendo la permanencia del presidente Samper en el poder

Ante su primera gran prueba, el nuevo pacto social (que se sintetizó en la Constitución de 1991) no pudo superar la prueba, y viejos vicios de la política colombiana se mantuvieron pese a los controles establecidos. En ese sentido, pensar que el Presidente de la República en sus excesivos poderes otorgados por la Carta de 1886 tenía gran responsabilidad en la situación de Colombia no era un absoluto, por lo que las reformas deberían apuntar a otras instituciones (el Congreso de la República, el sistema electoral o el modelo de partidos). Para Fernando Cepeda la conclusión de la actuación de la Cámara de Representantes se sintetiza así:

El fallo de la Cámara de Representantes que precluyó para siempre esta investigación (y no otras diferentes) no se hizo de acuerdo a las pautas de transparencia que deben regir el comportamiento de los colombianos. Es más de lo mismo, No es el comienzo de un nuevo sistema de valores, de una nueva ética pública [...] se hizo un elogio descomunal de las habilidades presidenciales. Era la manera de disimular y echar al olvido todas las enormes falencias de quienes asumieron con más emotividad que racionalidad la tarea de “tumbar” al

---

<sup>51</sup>Ver Restrepo. “El Ejecutivo en la crisis: dimensiones, antecedentes y perspectivas”, p. 54.

Presidente, cuando de lo que se trataba era de crear las condiciones para una investigación y para un juicio transparente y conforme a la verdad.<sup>52</sup>

En ese sentido, los comportamientos clientelistas del Congreso (que son pocos si se comparan con el nivel de infiltración del narcotráfico en esta institución), junto a una sociedad civil desinteresada, y un silenciamiento a sangre y fuego de quienes podían estorbar en los intereses del narcotráfico<sup>53</sup>, sustentaron esa persistencia del presidencialismo en el caso de Ernesto Samper. En últimas, la configuración institucional, junto con el sistema de valores sociales, se definieron desde la década de los años 70 a partir de las mafias y el narcotráfico, y tuvieron su mayor expresión en esta etapa de la vida nacional.

La persistencia de los comportamientos que desembocaron en la necesidad de una refundación de Colombia se reproduce también en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. La carencia de una oposición efectiva fue constante en los gobiernos Samper y Pastrana. En el primer caso, el clientelismo y la infiltración del narcotráfico en el Congreso hicieron de los llamados Padres de la Patria unos títeres al servicio de los intereses particulares. En el segundo, la esperanza en un proceso de paz, y la necesidad de romper con las viejas prácticas hicieron que se creara una Gran Alianza interpartidista que apoyara al Presidente Pastrana en su difícil empresa.

Pedro Medellín describe este proceso el proceso por el cual “[...] se institucionaliza el principio de que quien gana la elección es el candidato y no el partido [...]”<sup>54</sup>, llegando a un poder presidencial personalizado con base en la regla de las mayorías. Esta dinámica muestra, con claridad, el hecho de ser un ganador único sí se triunfa en la elección, y los alcances que puede tener dicho poder. De igual forma, en tanto que personalizado, el poder presidencial se comienza a desprender del sistema bipartidista, el cual pasa a convertirse en un modelo de *empresas*

---

<sup>52</sup>Ver Cepeda Ulloa, Fernando. “El Congreso colombiano ante la crisis” En Leal Buitrago, Francisco. (E) *Tras las huellas de la Crisis*. 1998 p. 94.

<sup>53</sup>Tal como sucedió con Álvaro Gómez Hurtado en 1995Ver LaSillavacia.com El magnicidio de Álvaro Gómez Hurtado: el pasado persigue a varios personajes públicos. 2010. Consulta electrónica.

<sup>54</sup>Ver Medellín. *El presidente sitiado*. p. 164

*electorales*<sup>55</sup> en las que los ganadores van a negociar, con el poder central, cuotas burocráticas. El personalismo se potencia por una clase política que ahora, más que nunca, se hace clientelista.

El descrédito del Congreso, por parte de los ciudadanos, acrecienta el poder presidencial a partir de un principio simple y es: sí se considera a los políticos corruptos, al Presidente, en tanto que individuo, le es más fácil defenderse, mostrarse y construir una relación más fraterna con sus ciudadanos, en cambio, los miembros de las corporaciones públicas actúan sin un rostro definido, por lo que son susceptibles de estos juicios a partir del desconocimiento. Tal juicio lo desarrolla Cepeda cuando afirma que:

La creciente penetración de los carteles de la droga en las instituciones gubernamentales y en el propio sector privado coloca todo el tema en otra perspectiva. Antes se criticaba a la institución (el Congreso de la República) por su ineficiencia (en ocasiones evaluada con criterios equivocados), o su ausencia o falta de presencia, o su subordinación al ejecutivo, o su desinterés por fiscalizar y controlar. Hoy, todo eso es válido, continúa teniendo vigencia. Pero hay factores nuevos. Hoy se le critica por sus vínculos con los carteles de la droga y por otras formas de corrupción. Así, su legitimidad y su representatividad están gravemente cuestionadas. Y con ellas su credibilidad.<sup>56</sup>

Este Congreso, el segundo después de la Constituyente, fue fácilmente absorbido por el Ejecutivo, desdibujando esa independencia que se planteó en la Constitución, propia del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos en un Estado de Derecho. Para el caso de Andrés Pastrana, el desgaste institucional es la mayor fuente de legitimidad que le permite absorber parte del Congreso durante su Gobierno.

El cargo de Presidente es bidimensional en la medida en que es Jefe de Estado y Jefe de gobierno. Para Linz, esto implica una confusión en las funciones que debe cumplir, al ser el máximo símbolo de unidad nacional, pero legitimado solo por un sector de la sociedad que decidió votar por él. El Presidente (elegido por un sector de la población, a la cual legítimamente representa) una vez en el poder asocia a todo el pueblo con el electorado, determinando las políticas de Estado a lo que es propio del Gobierno. De este proceso se siguen acciones como es el caso del *Plan Nacional*

---

<sup>55</sup>Ver Pécaut. "Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias". p. 99.

<sup>56</sup>Ver Cepeda Ulloa. "El Congreso colombiano ante la crisis", p. 76.

*de Desarrollo*<sup>57</sup>, la carta de ruta de la administración central para sus 4 años de gobierno.

Tal vez por esta dualidad de funciones es que el Presidente ocupa un espacio preponderante en el sistema político colombiano. Ante la identificación de la Nación en su persona, el Presidente supera las demás instituciones del poder por ser un sujeto concreto para los ciudadanos, una personificación del Estado, y no una serie de instituciones sin rostro que, aparte, son asociables con narcotraficantes y delincuentes. Entonces el resultado es que de esta dualidad el presidencialismo se alimenta por medio de una práctica política directa y de mayorías, en la que el presidente habla directamente con el pueblo, y el este lo percibe como el Estado en sí mismo.

La persistencia referida no solo se puede evidenciar normativamente. Uno de los eventos más llamativos tiene que ver con la descentralización, hecho que se señaló como muy diciente de la atenuación al poder presidencial en tanto que fortaleció las regiones en detrimento del poder central. Al respecto, los presidentes se decidieron a modificar la Constitución, y es así como, por medio del Acto Legislativo 1 de 1995, se modifica el artículo 357 de la Constitución respecto de las participaciones de los municipios en los ingresos de la Nación, quedando de la siguiente manera:

Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a *iniciativa del Gobierno*, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios [...]<sup>58</sup>

Lo anterior refleja la forma en la que los recursos van a depender del nivel central, el cual va delimitar la forma en que estos se ejecutarán. El predominio del presidente es evidente en tanto que mantiene el control sobre las entidades territoriales al definir la ejecución de los recursos. Aunque la Constitución regula este comportamiento, es evidente la persistencia del presidencialismo.

---

<sup>57</sup>Ver Constitución Política de Colombia. “Artículo 200”. Documento electrónico.

<sup>58</sup>Ver Congreso de la República. Diario Oficial N 42132 1. *Acto legislativo 1 de 1995*, Diciembre, 1995, Documento electrónico.

En la misma línea se presenta el Acto Legislativo 2 de 2002 mediante el cual se modifica el periodo gobierno de los alcaldes y de los gobernadores. Pero más allá de un aumento en el periodo de estos, lo que resulta más llamativo es el papel del Presidente sobre las autoridades locales. Pero vale la pena señalar los puntos que más interesan para esta investigación:

*Artículo 1* El artículo 303 de la Constitución Política quedará así: En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República... Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente[...] Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. *En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido [...]*

*Artículo 3º.* El artículo 314 de la Constitución Política quedará así: En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente [...] *El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes [...]*

*Artículo 5º.* El artículo 323 de la Constitución Política quedará así: El concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio [...] Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, *el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido [...]* En los casos taxativamente señalados por la ley, *el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor[...]*<sup>59</sup>

De todos esos momentos en los cuales el Presidente de la República participa, el más pertinente para este trabajo es la posibilidad de los designar Alcalde Mayor en lo que se refiere a Bogotá. Vale la pena señalar que la Alcaldía de la capital es considerada como el segundo cargo de elección directa más importante de Colombia, y otorgarle esta herramienta al Presidente, así haya una regulación legal de por medio, muestra los alcances del poder presidencial.

La persistencia se entiende como la forma en la que la figura presidencial se resiste a salir del centro del sistema político, superando los alcances constitucionales,

---

<sup>59</sup>Ver Congreso de la República. Diario Oficial N. 44893. *Acto Legislativo 2 de 2002*. Agosto, 2002, Documento electrónico.



y estas reformas constitucionales reflejan esta dinámica ya que mantienen la lógica centralizada pre Constitución de 1991. En ella, las autoridades locales eran consideradas como *agentes de gobierno*<sup>60</sup> determinando las acciones de las entidades territoriales al poder central, más aún cuando el *presupuesto*<sup>61</sup> también se encontraba demasiado centralizado.

Con la reforma a la distribución de los ingresos de la Nación (que más adelante será reformada de nuevo para quedar convertida en el Sistema General de Participaciones, tema del siguiente capítulo) presentada por el gobierno Samper, y la reforma a los periodos de alcaldes y gobernadores presentada en el gobierno Pastrana no hay un rompimiento con la Constitución, pero hay elementos valorativos interesantes que permiten entender que hay tensiones en el interior del Estado, y que estos se saldan a favor del Presidente. La síntesis de esta persistencia está contenida en la frase de Ernesto Samper cuando fue llamado a declarar por la llegada de dineros del narcotráfico durante su campaña: Aquí estoy, y aquí me quedo.<sup>62</sup>

La persistencia aquí expuesta parte de la misma Constitución, pues en esta se construyó un sistema político pluralista, el cual fue fácilmente fragmentado por las reglas de juego parainstitucionales. Más allá de un juicio de valor, eventos como el proceso 8000 muestran las inconsistencias al interior del régimen. La ausencia de una oposición efectiva, la clientelización de la política, los nexos entre narcotráfico y la clase dirigente y la atomización de los partidos tradicionales se convierten en factores determinantes para que Ernesto Samper permanezca en el poder, y el presidencialismo supere los controles dispuestos en la Carta de 1991. Por último, la altísima abstención por parte de la ciudadanía terminar por legitimar un sistema al que solo le queda la figura presidencial como institución garante de la gobernabilidad.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup>Ver Constitución de 1886. Título “XVIII” *Constitución de Colombia de 1886*. Documento electrónico.

<sup>61</sup>Ver Constitución Política de 1886. “Título XIX” Documento electrónico.

<sup>62</sup>Comparar Eltiempo.com. Aquí estoy y aquí me quedo. 1997. Consulta electrónica.

<sup>63</sup>Comparar Restrepo. “El Ejecutivo en la crisis: dimensiones, antecedentes y perspectivas”, pp. 205-234

Está misma lógica se aplica en para el gobierno Pastrana, en cuyo caso tuvo que entablar relaciones con un congreso altamente atomizado lo que le significó un desgaste constante a la hora de tramitar sus Proyectos de Ley en el Congreso. Pécaut señala dicha atomización de la siguiente manera:

[...]El proceso de fragmentación de los partidos se acentúa cada vez más. Estos se transforman, como bien lo describe Eduardo Pizarro Leongómez, en *microempresas* electorales al servicio individual de los candidatos al Congreso, a quienes la dirección de los partidos se contenta con otorgarles una *franquicia*. La disposición mediante la cual la Constituyente había querido evitar este riesgo –la elección del Senado se haría sobre la base de listas nacionales- pronto es eludida gracias a la confección de una multitud de listas que sólo atraen al electorado local. En 1998, hay 399 listas para el Senado y 692 para la Cámara de representantes [...]<sup>64</sup>

En conclusión, las nuevas relaciones dentro del sistema de partidos se hacen personalistas y clientelistas, por lo que el presidente difícilmente se encuentra con una oposición seria y efectiva. Sin embargo, esta atomización también le puede significar un problema a la hora de gobernar, por la escasa disciplina parlamentaria, luego esto nos permite señalar la forma en la que el poder presidencial mantiene su protagonismo, aunque cada vez tiene más problemas de gobernabilidad.

Lo que demuestra la década de los noventa es que la Constitución de 1991 goza de un corto periodo de preponderancia, enmarcado por la esperanza generalizada de superar los difíciles problemas que arrastraba Colombia. Pero prontamente los problemas vuelven a presentarse por lo que muchos de los comportamientos pre 1991 aparecen. Así las cosas, la Constitución del 91, hecha con la intención de superar una situación de violencia aguda a partir de un nuevo pacto social a partir de una serie de herramientas para recuperar la gobernabilidad perdida, reestructuró el Estado colombiano. Sin embargo, al final del gobierno Pastrana dicho propósito no se había realizado.<sup>65</sup>

De esta forma, a pesar de tener unos gobiernos altamente cuestionados, tanto Ernesto Samper como Andrés Pastrana logran cumplir sus cuatro años de gobierno,

---

<sup>64</sup>Comparar Pécaut. “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias”. pp. 72- 78.

<sup>65</sup>Comparar Santamaría, Ricardo. “Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe han enfrentado guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes”. 2011. Documento electrónico.

aunque la acción de la guerrilla había puesto contra las cuerdas al Estado, siendo esto el límite de las instituciones políticas y no la Constitución.

Si bien existen muchos elementos que evidencian un fuerte poder presidencial, es claro que muchos de los controles de la Constitución se hacen efectivos. La Corte Constitucional se mantiene firme en su misión de salvaguardar, mientras que las acciones para defender los derechos están en boga, en especial la acción de tutela. De igual forma, los controles a los Estado de excepción hacen que estos no sean un lugar común en los nuevos gobiernos.

La persistencia del presidencialismo es algo natural en una sociedad en la que los valores tradicionales quisieron ser complementados por una ampliación del espectro social, pero sin asidero en los colombianos. De esta forma, el intento de superar la violencia que puso en jaque al Estado en la década de los ochenta fue insuficiente y Colombia aún se mantiene en esta situación, por lo que la solución que tomará la sociedad colombiana se vinculará estrechamente con personalización del presidencialismo.

### 3. LA IRRUPCIÓN DEL PRESIDENCIALISMO PERSONAL: EL CASO DE ÁLVARO URIBE

Una de las motivaciones para realizar la Constituyente fue la situación de ingobernabilidad y desinstitucionalización del Estado, motivada por una violencia desbordada.<sup>66</sup> Así, se piensa una reorganización del Estado desde un nuevo equilibrio entre las tres ramas del poder público. Teniendo en cuenta que la Constitución de 1886, y el sistema político que ella delimitaba, mostraban un marcado favorecimiento al Presidente de la República, entonces los constituyentes deciden atenuar el poder del Presidente y blindar la Constitución.

La evidencia histórica demuestra que tan solo bastó un gobierno para que el poder presidencial retomara el protagonismo institucional en el que detentaba un poder enorme y se posaba en el centro de este sistema político. El gobierno siguiente al que proclamó la Carta de 1991 se vio fuertemente cuestionado por nexos con el Cartel de Cali, y a pesar de las investigaciones, los juicios y las acusaciones, el Presidente Samper se mantuvo en el poder los cuatro años para los que fue elegido.

El presidente Pastrana, sucesor de Ernesto Samper, también tuvo problemas en materia de gobernabilidad tanto por las acciones de paramilitares y guerrilleros, como por la paupérrima situación económica. Sin embargo, al igual que su antecesor, logró salir de Palacio el 7 de agosto de 2002, cuatro años después de su posesión. Para Pedro Medellín:

[...]En Colombia, desde la reforma constitucional de 1991, el candidato que gana las elecciones se lo lleva todo. No sólo porque tiene el control absoluto en la composición del gobierno y la administración pública, sino porque la primacía del beneficio individual e inmediato (como criterio relevante en la construcción de las mayorías, por encima de la afinidad ideológica o política), le permite asegurar un apoyo mayoritario en el Parlamento. En torno al ganador se congregan los intereses más disímiles [...].<sup>67</sup>

Junto a estos problemas, el conflicto se agudiza cuando, durante el gobierno Pastrana, la buena fe de la sociedad colombiana le otorga a las FARC una porción del territorio nacional sin controles estatales, desde el cual comienzan una etapa de

---

<sup>66</sup>Ver Leal Buitrago. “Alcances y dilemas de la crisis política”, p. 24.

<sup>67</sup>Ver Medellín. *El presidente sitiado*. p. 368

rearmarse con el cual llegan hasta poder mantener combates con el ejército sin mayor dificultad. De hecho, la gran oposición, en términos militares, es la organización que agrupa a los distintos grupos paramilitares presentes en el país: la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), denotando una clara pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado.<sup>68</sup>

En este panorama llega al poder Álvaro Uribe quien busca recuperar el monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado como método de pacificación. La gobernabilidad y la reinstitucionalización estarán marcadas por esta tendencia en la que se recupere la soberanía sobre todo el territorio, lo que implicará un ejecutivo fuerte, activo, y con presencia en todo el territorio nacional.<sup>69</sup>

El siglo XXI se inicia con una compleja situación de orden público en la que, luego de un agotador y muy dilatado proceso de paz, el Gobierno Pastrana decide acabar con los diálogos del Caguan, iniciando una ofensiva militar contra los grupos guerrilleros.<sup>70</sup>

La consecuencia natural de esta asimetría es la intensificación del conflicto, en el que no solo participan el Estado, los grupos guerrilleros y los narcotraficantes. Para este momento, los paramilitares tienen una fuerza tal que también ejercen el dominio en una importante parte del territorio nacional. Así, las esperanzas de una Colombia en paz, sustentada en los valores de la Carta de 1991, se diluían en un conflicto que, de nuevo, tenía contra las cuerdas al Estado.<sup>71</sup>

El panorama era desalentador, pues el empoderamiento de las FARC y el auge de las autodefensas lograron desestabilizar a un gobierno que, demostrando la persistencia del presidencialismo, se mantuvo en el poder hasta el 7 de agosto de 2002. Sin embargo, la imagen del ejecutivo estaba altamente afectada. Las presidencias de Samper y Pastrana si bien demostraron que el Presidente de la República es protagonista del juego institucional, los hechos que en país ocurrieron

---

<sup>68</sup>Comparar Santamaría. “Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe han enfrentado guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes”, p 2. Documento electrónico.

<sup>69</sup>Comparar Medellín. *El presidente sitiado*. p. 190

<sup>70</sup>Comparar González, Fernán. “Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”. En *Colombia Internacional*, Revista No 58. p. 126. Documento electrónico

<sup>71</sup>Comparar Pécaut. “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias”. pp.100 – 105.

durante sus gobiernos, y la lejana posibilidad de paz para el país crearon un efecto llamativo en los votantes del año 2002. Para autores como Pécaut es llamativo el hecho de que, con Álvaro Uribe, se rompa una continuidad en el discurso: el diálogo como solución del conflicto.

A partir de 1982, los presidentes se hicieron elegir con la propuesta de planes de paz, que eran recibidos con esperanza por la mayoría de la opinión. En 2002, por primera vez, es elegido un candidato que se compromete, por el contrario, a emprender una lucha sin cuartel contra las guerrillas. Álvaro Uribe Vélez.<sup>72</sup>

De igual forma, el empoderamiento regional de los grupos armados ilegales de a poco crea un efecto de la necesidad de una autoridad fuerte en el imaginario colectivo colombiano. González lo refiere de la siguiente manera:

Esta mirada desestimulante ha llegado incluso a plantear la posible secesión del país entre un norte controlado por los grupos paramilitares de derecha (“Castaño-landia”), un sur en manos de las guerrillas de las FARC (FARC-landia) y un centro controlado por el Estado central (Pizarro y Bejarano, 2003). Esta mirada apocalíptica de buena parte de la sociedad influyó no poco en la acogida de las propuestas de recuperación de la autoridad estatal y lucha contra la corrupción del actual presidente, Álvaro Uribe Vélez.<sup>73</sup>

De lo anterior, hay varios elementos que aportan mucho a esta investigación los cuales, inscritos en la metodología trabajada en el caso de la atenuación y la persistencia del presidencialismo, pueden dar buena cuenta de la agudización que este sufre en los dos Gobiernos de Álvaro Uribe. Uno de los más notables es el hecho de tener como Presidente de la República a un candidato que no pertenecía a uno de los dos partidos tradicionales, potenciando el carácter personalista de la Presidencia que se materializa en la forma de gobernar de Uribe.

[...] él fue elegido Presidente después de romper con el Partido Liberal. Esta visión sugiere que él alcanzó un apoyo masivo por la dispersión de los ciudadanos quienes plasmaron en él sus esperanzas de resolver la crisis colombiana[...] La imprevista victoria de Uribe no fue el resultado de una estrategia de movilización política a partir del carisma, empleando un discurso antielitista o antioligárquico... este triunfo electoral se basó en la más tradicional

---

<sup>72</sup>Ver Pécaut. “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias”. p. 105.

<sup>73</sup>Ver González. “¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”, p. 126. Documento electrónico.

<sup>77</sup>Ver Dugas John. “The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe”. En *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 6 (Dec., 2003), pp. 1125-1126. Traducción libre del autor.

forma de movilización y aparecer como el candidato de la línea dura en una coyuntura crítica del conflicto interno colombiano[...].<sup>74</sup>

Durante la campaña, Álvaro Uribe apuntó que la causa de los problemas de Colombia está en las FARC, las cuales se aprovecharon del proceso de paz que inició el Gobierno Pastrana para fortalecerse militar y políticamente. Aquello que Dugas ha señalado como neopopulismo, se evidencia en el diagnóstico discursivo que hace Uribe, del cual se sigue la necesidad de recuperar el monopolio de la fuerza por parte del Estado. Uribe se apropia de sus ideas al punto tal que se convierte el mismo en el Estado, ratificando esa personalización del poder en un sujeto.<sup>75</sup>

Según el análisis realizado en capítulos anteriores, el presidencialismo se caracteriza por tener una elección directa del Presidente, el cual es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. De igual forma el Presidente tiene independencia del Parlamento y un periodo fijo de Gobierno<sup>76</sup>.

En ese orden de ideas, el intento por rastrear una agudización del poder presidencial en Colombia debe ser revisado a partir de estas categorías, de forma que se pueda ver la manera en la que esta se hace evidente, en consonancia con la crítica de Linz al sistema presidencial en cuyo caso se dice que el presidencialismo afecta el desarrollo de las democracias en tanto que hay una inamovilidad política del Presidente, una dualidad en su cargo (por ser jefe de Estado y de Gobierno), una doble legitimidad y un comportamiento de ganador único en cuanto a que quien gana las elecciones se lleva todo el poder.<sup>77</sup>

En el caso de Álvaro Uribe, la situación del país en 2002 y la forma en la que resulta elegido le dan un poder y una legitimidad que un presidente no tenía hacia varios años. El hecho de triunfar tan holgadamente potencia esta situación de poder, la cual se complementa con el hecho de triunfar electoralmente sin el padrinazgo de

---

<sup>74</sup>Ver Dugas. "The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe". pp. 1125-1126. Traducción libre del autor.

<sup>75</sup>Comparar Dugas. "The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe". pp. 1125-1126. Traducción libre del autor.

<sup>76</sup>Ver Fernández y Nohlen. *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, pp. 25

<sup>77</sup>Comparar Linz y Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. pp. 33-46

ninguno de los partidos tradicionales. Lo anterior va a repercutir indudablemente en las relaciones de poder a lo largo de la presidencia de Uribe<sup>78</sup>

La forma en la que Uribe gana lleva al extremo estos postulados, ya que no hay persona ni institución que le haga contrapeso al poder que adquiere en 2002. Con el triunfo en primera vuelta, el mensaje es que él es el depositario de las esperanzas de reestructurar definitivamente al Estado, una vez más puesto contra las cuerdas por la acción de los grupos armados al margen de la ley. La fórmula se repite en 2006 cuando vuelve a barrer en primera vuelta y se hace fácilmente con lo que es otro hecho histórico pues significa la reelección inmediata de un Presidente bajo el modelo democrático planteado en 1991. Bajo la bandera de la Seguridad Democrática, y ante la personalización del ejercicio estatal, Álvaro Uribe consigue hacer una simbiosis con la sociedad la cual lo entiende a partir de un mesianismo político.<sup>79</sup>

Por otro lado, la independencia entre el presidente y el congreso se desdibuja dada la reducida oposición que se le hace al gobierno Uribe, la cual refleja un sistema de partidos fragmentado.<sup>80</sup> Ahora, este fenómeno atiende a un proceso mucho más profundo que tiene su causa en la clientelización de la política en Colombia, en el cual los partidos políticos se han convertido en unas empresas del voto. Así, el ejercicio de gobierno se reduce a la repartición de cargos burocráticos a quienes apoyan las iniciativas del gobierno. La oposición es, antes que programática e ideológica, una lucha por someter al Presidente al apetito burocrático del congresista.<sup>81</sup>

La situación que llevó a Uribe a ser Presidente le dio una ventaja a la hora de intentar ampliar los poderes presidenciales (sin que esto necesariamente fuera el fin de la política de Uribe). Dicha situación parte de una lógica de ganador única, en marcada en un sistema político sin partidos programáticamente estables y con una

---

<sup>78</sup> Comparar Dugas. “The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe”, p. 1130. Traducción libre del autor

<sup>79</sup> Comparar Pécaut. *Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias*, p. 106.

<sup>80</sup> Comparar Restrepo. “El Ejecutivo en la crisis: dimensiones, antecedentes y perspectivas”, p. 219.

<sup>81</sup> Comparar Medellín. *El Presidente Sitiado*, pp. 261-263.



legitimidad electoral sin precedentes en la historia reciente de Colombia. En la misma línea, la falta de una oposición y la forma personalista de llevar las riendas del país le dan a Uribe un poder que bordea los límites de la Constitución de 1991, en tanto que inicia una serie de reformas que pueden ir en contra de los controles de la Carta.

Las constantes reformas constitucionales son la manifestación más clara de la agudización del presidencialismo en el gobierno Uribe. El número de Actos Legislativos, que superan en ampliamente a los Gobiernos Gaviria, Samper y Pastrana dan buena cuenta de esto. Nada más en su primer periodo cuenta con ocho reformas constitucionales y un referendo citado a los pocos meses de su posesión y celebrado en octubre de 2003.<sup>82</sup>

Si bien el referendo fracasó, dejando en claro que a pesar de toda la popularidad de Uribe el abstencionismo y el ausentismo son la principal característica de la democracia colombiana, el intento de reforma por la vía del referendo refleja un comportamiento del gobierno Uribe que denota la centralización del poder, como lo es el intento de pasar unas reformas que normalmente harían curso fácil en el Congreso, por mecanismos extraordinarios como el referendo.

El propósito de pasar a la historia por haber sido el refundador de la República había llevado al presidente Uribe no solo a forzar de tal manera el aparato gubernamental en busca del apoyo ciudadano, sino que también había contribuido a la degradación del poder constituyente. Invocar el referendo como un instrumento para hacer valer el poder presidencial o para resolver problemas que podían haber sido resueltos por legislación ordinaria no podía implicar otra cosa que un manejo excesivamente ligero y recurrente de los instrumentos de carácter excepcional y extraordinario concebidos para hacer valer el poder soberano de los ciudadanos en la instauración de un nuevo orden jurídico e institucional del Estado.<sup>83</sup>

De igual manera, la apropiación de su mismo discurso le lleva a plantear que, en la reforma de Acto Legislativo 02 de 2003, es necesario acoplar los entes judiciales y jurídicos a la nueva dinámica de guerra contra el terrorismo, al punto que incluye esta palabra en la Constitución dada su política de seguridad

---

<sup>82</sup>Ver juriscol.com. “Búsqueda actos legislativos 1991-2011”. 2011. Consulta electrónica.

<sup>83</sup>Ver Medellín. *El Presidente Sitiado*, p. 226.

democrática.<sup>84</sup> Esto llama la atención en la medida que convierte su discurso en acervo constitucional.

Respecto de la dualidad de roles del presidente, una vez más Uribe lleva al extremo esta situación, lo cual se manifiesta mediante el nombramiento, cada vez mayor, de ministros de segundo plano en su gabinete. Lo que Medellín llama *Ministros fusible*<sup>85</sup> corresponde a un estilo de gobernar en el que Uribe es el epicentro del quéhacer político, haciendo de los funcionarios de alto gobierno un elemento fácilmente cambiabile. Los ministros en la época de Uribe no se caracterizan por trascender en la vida política colombiana, teniendo que recurrir a la siguiente situación:

Desprovistos de un poder real, los ministros, uno tras otro, iban desfilando ante los medios de comunicación exponiendo sus propósitos y cada una de sus tareas. Presionados por la necesidad de mayor protagonismo, comenzaron a emerger enfrentamientos, pequeñas pugnas o simplemente desacuerdos que eran tramitados públicamente.<sup>86</sup>

La consecuencia de lo anterior es que Uribe se apersona de las tareas que normalmente haría un Ministro. De igual forma, las tensiones con otros mandatarios de la región se convierten en careos de presidente a presidente y las órdenes a los comandantes militares son impartidas directamente, y en muchas ocasiones vía micrófono, desde la Casa de Nariño

Otro punto que resalta es que las necesidades inmediatas de los ciudadanos se solucionan no a partir de una política pública, sino de un consejo comunal. Dichos eventos son el pilar que sostiene la popularidad del Presidente Uribe en la medida en que, a través de ellos, la población tiene acceso directo al Presidente de la República, sujeto tangible y concreto, que les responde a sus necesidades más inmediatas. Las instituciones, abstractas por naturaleza, no interesan a la población pues el Estado se ha personificado en Álvaro Uribe. Pedro Medellín da buena cuenta de esta dinámica al decir que:

---

<sup>84</sup> Comparar Congreso de la República. Diario Oficial 45406. *Acto legislativo 02 de 2003 por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*. 2011. Documento electrónico.

<sup>85</sup> Ver Medellín. *El Presidente Sitiado*. p. 263.

<sup>86</sup> Ver Medellín. *El Presidente Sitiado*. p. 249.

La puesta en marcha de los consejos comunales, dirigidos y moderados por el propio Presidente de la República, se había convertido en un mecanismo de asignaciones de recursos y responsabilidades que, si bien resolvían algunos problemas, también transgredían el ordenamiento jurídico e institucional.<sup>87</sup>

La plataforma de aceptación y legitimidad que le otorgan estos concejos comunales al gobierno, y al presidente Uribe principalmente, le dan la posibilidad presentar iniciativas de todo tipo ante el Congreso, entre las que sobresale el Acto Legislativo que permite la reelección inmediata, evento que denota con claridad la agudización del poder presidencial en los gobiernos de Álvaro Uribe . Esto, en la medida que transforma un elemento fundamental en la Carta de 1991 y trastoca la distribución del poder en el Estado colombiano.<sup>88</sup> Al respecto, Medellín afirma que:

En el contexto de un presidencialismo de mayorías, la reelección presidencial inmediata se constituía en un mecanismo que consolidaba la desinstitucionalización política del Estado y potenciaba –como contrapartida- la personalización del poder y en particular del poder presidencial. Colombia consolidaba un régimen político que no solo privilegiaba las reglas informales de comportamiento político... también proporcionaba espacios de poder heredados según los designios o los afectos del gobernante de turno.<sup>89</sup>

Con la reelección inmediata se implementa un cambio de gran impacto a la Constitución que profundiza la concentración de poder en manos del presidente. La crisis política se manifiesta con la creación de un partido político en el que van a parar un gran número de disidentes de los partidos tradicionales para promover la reelección, ya declarada exequible por la Corte Constitucional, en las urnas. Con un Congreso deslegitimado y clientelista, supeditado al primer mandatario la consecuencia es casi obvia: Uribe triunfa de nuevo en primera vuelta en 2006 con una votación histórica.<sup>90</sup>

En 2002, y luego en 2006, Uribe gana en primera vuelta con una aplastante mayoría, lo que le da una legitimidad enorme para convertirse en el ganador único y

---

<sup>87</sup>Ver Medellín. *El Presidente Sitiado*. p. 245.

<sup>88</sup>Comparar Congreso de la República. Diario Oficial 45775. *Acto Legislativo por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*. 2011. Documento electrónico.

<sup>89</sup>Ver Medellín, *El Presidente Sitiado*. p. 234

<sup>90</sup>Comparar Colombia.com. Elecciones 2006. 2006. Consulta electrónica.

epicentro del sistema. Más que nunca se ve en él una figura de unidad nacional que trastoca constantemente las actuaciones de Estado desde su posición de Jefe de gobierno. Ante la ausencia de oposición y la erosión de los, el congreso se recoge bajo el ala de Uribe y se crea una mayoría oficialista que termina por supeditarse al ejecutivo.

En el caso de la rama judicial, hay cada vez más enfrentamientos directos entre el Presidente y los Magistrados, bloqueándose los unos a los otros por todos los medios. Mientras Uribe aprovechaba su imagen para poner a la opinión pública en su favor, las Cortes reducían la velocidad de las decisiones del alto gobierno, aceleraron los juicios contra los parlamentarios salpicados por la *parapolítica*<sup>91</sup> y tardaron la elección de los funcionarios cuyas ternas eran designadas por el Presidente, como el Fiscal General<sup>92</sup>.

La notable agudización del fenómeno presidencialista en Colombia se evidencia en cada una de las acciones del gobierno Uribe. Sin embargo, esta dinámica atiende no solo a la voluntad del Presidente, sino a una institucionalidad distorsionada en la que los partidos políticos brillan por su ausencia. Igualmente, la llegada de Uribe al poder se explica por la situación de violencia del país, y la tendencia del electorado a ser gobernados por un poder fuerte. La tendencia histórica hacia el presidencialismo superó la atenuación impuesta en la Constitución de 1991.

De igual forma, la descentralización que se planteó en 1991 poco a poco se fue modificando. En tiempos de Samper y de Pastrana se vio la forma en la que la administración central modificó la distribución de los recursos de la Nación, concentrándolos en el nivel nacional. El presiden Uribe potencia esta situación cuando se tramita una reforma al régimen de transferencias, centralizando fuertemente la distribución de los ingresos de la Nación a las entidades territoriales para educación, salud y saneamiento básico.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup>Ver Semana.com. Para entender la para-política. 2007. Consulta electrónica.

<sup>92</sup>La elección del Fiscal General se da solo hasta entrados en el Gobierno Santos, pues no fue posible conciliar una posición entre el Consejo de Estado y el Presidente Uribe Comparar ElEspectador.com. Elección de Fiscal se frustra por vigésima quinta ocasión. 2010. Consulta electrónica.

<sup>93</sup>Comparar Constitución Política de Colombia. "Título I". Documento electrónico.

Las instituciones en Colombia han llegado a un punto de tensión intratable con la llegada de Álvaro Uribe al poder, quién hace una simbiosis perfecta con la sociedad colombiana acostumbrada al padrinazgo político. El intento de tener un tercer periodo como presidente es, sin dudas, el punto más álgido de esta tensión enmarcada en la agudización del poder presidencial. Sin embargo, la Corte Constitucional declara inexecutable esta propuesta de referendo y le impide a Uribe poder aspirar a un tercer mandato, impidiendo una tercera reelección que claramente habría difuminado al régimen actual, barriendo incluso con la institución presidencial.<sup>94</sup>

De esta forma es evidente la forma en que los poderes presidenciales, que en un principio se atenuaron con la Constitución de 1991, se agudizan con Álvaro Uribe. A pesar de tener muchos de sus funcionarios cuestionados con nexos oscuros y prácticas clientelistas, Álvaro Uribe goza de una inmunidad propia del Presidente de la República. En esta primera década del siglo XXI se llevan a cabo reformas que recentralizan el poder en Colombia, se difuminan los partidos políticos en favor de la Presidencia personalista y se cambia sustancialmente la Carta de 1991.

---

<sup>94</sup>Comparar Hernández, Salud. La Corte Constitucional rechaza el referendo para la reelección de Uribe. 2010. Consulta electrónica.

#### 4. CONCLUSIONES.

La historia política reciente de Colombia se ha caracterizado por una situación de ingobernabilidad en la que la capacidad del gobierno para ejecutar las políticas que considere adecuadas se ve limitada. Dicha situación se sustenta, en gran parte, por una ola de violencia causada por las guerrillas (principalmente las FARC), los paramilitares y los subcarteles que se formaron luego del desmonte de los grandes carteles que pusieron en jaque al Estado en la década de los años 80 y la primera mitad de los años 90.

En el Estado colombiano, el presidente se toma como el centro del sistema político colombiano, por lo que su papel es central en cuanto la gobernabilidad en el Estado colombiano (históricamente el presidente ha sido la institución más importante del sistema político colombiano). Por lo tanto, cualquier reforma al Estado ha de tener en cuenta al presidente y su papel en el mismo, algo palpable en la Carta de 1991.

La situación de ingobernabilidad y de desinstitucionalización en la que estaba inmersa Colombia a finales de la década de los 80 fue la causa del inicio de un proceso que dió como fruto la Constitución del 1991, en la cual se incluían nuevos actores sociales, depositarios de derechos particulares. El ordenamiento jurídico fruto de este proceso tiene como resultado un desplazamiento del presidente en el sistema político, dándole una gran relevancia a la Constitución (sin desconocer que el ordenamiento previo también ponderaba a la Constitución de 1886).

Este es el marco en el que nace la Constitución de 1991, punto de partida de esta disertación, en la que se planteó una atenuación del poder presidencial que se manifiesta en una serie de elementos, controles y situaciones. Sin embargo, el hilo conductor señaló una posible persistencia del Presidencialismo, que llega a agudizarse ya entrado el siglo XXI.

La atenuación concebida en la Constitución de 1991 consiste en una disminución del poder Presidencial, y se hace evidente en la pérdida de la facilidad para declarar Estados de Excepción, en cuyo caso se hace más regulada y sin la

potestad única de emitir reformas sustanciales a la organización estatal. La Constitución de 1886 era laxa en esta materia, en tanto que permitía la declaratoria del Estado de sitio sin mayores dificultades. Bastaba la firma de los ministros y del presidente para decretar dicho estado. Con la reforma de 1968 esta situación se profundiza dadas las facilidades extremas para declarar dicho estado, por lo que los presidentes acudieron constantemente a esta figura para implementar sus planes de gobierno. Para nadie es un secreto que en la segunda mitad del siglo XX en Colombia se gobernó mediante estados de sitio.

El presidencialismo presenta cuatro características que son la elección directa del presidente, la duración fija del período presidencial, la dualidad del cargo del presidente por ser Jefe de Estado y de Gobierno, y la independencia de este con el Parlamento. Dichas características son analizadas por Juan Linz, para quien el presidencialismo actúa en detrimento de las democracias en tanto que genera inestabilidad política. Tal inestabilidad se basa en la rigidez del modelo presidencialista (derrocar un presidente incompetente), la dualidad de legitimidades democráticas (el origen democrático del parlamento y el presidente), la lógica de ganador único (el ganador de las elecciones) y la confusión de los roles al ser dos instituciones en una (ser jefe de Estado y de Gobierno).

En ese sentido, la Carta Constitucional de 1991 no solo se limitó a controlar los poderes extraordinarios del Presidente, pues en su contenido se encuentran distintas herramientas para hacer más eficiente el control al Presidente y sus delegados. La moción de censura, el estatuto de oposición, la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representante y las acciones de defensa de los derechos son una muestra de estos mecanismos con los que la esta Constitución es dotada en detrimento del poder del presidente.

La moción de censura es el mecanismo mediante el cual el Congreso puede ejercer control sobre los ministros de despacho, mientras que la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes se encarga de encarar los juicios al presidente. Ambas instituciones son de control sobre el alto ejecutivo. El estatuto de oposición garantiza el ejercicio de contradecir al gobierno abiertamente,

disminuyendo esa práctica del ganador único. Por último, las acciones de defensa de los derechos pueden considerarse atenuantes en tanto que de los fallos sobre esta se puede dar un cambio en la política del gobierno. Es decir, una demanda de tutela o acción popular puede hacer que se falle en contra del Estado y se cambie la política que se considera afecta los derechos de los sujetos.

De igual forma, la descentralización administrativa y la Corte Constitucional son manifestaciones de esta lógica de atenuación al poder presidencial. Si bien la descentralización se ha hecho evidente en algunos momentos de la historia de Colombia, a partir de la elección directa de alcaldes y gobernadores en Colombia se lleva a cabo un proceso de descentralización profunda en la que los entes territoriales son protagonistas de primer plano. En el caso de la Corte Constitucional, el hecho de crear una jurisdicción constitucional independiente da buena cuenta de la preponderancia que se le busca dar a la Carta constitucional.

Las esperanzas depositadas en la Carta de 1991 crean un ambiente de euforia que dura la mayoría del periodo Gaviria (1990-1994), en cuya presidencia se estrena la nueva Constitución. Sin embargo, las tensiones entre la vieja institucionalidad colombiana y la nueva Carta se presentan con los presidentes Samper y Pastrana.

En el caso Samper, el proceso 8000 resalta dentro del universo de hechos a considerar pues demuestra cómo, a pesar de tener indicios de haber sido patrocinado por el Cartel de Cali en la carrera a la Presidencia en 1994, de perder el respaldo de los EE UU, de carecer de gobernabilidad y de perder el respaldo de varios sectores políticos, el Presidente Samper logra mantenerse en el poder los cuatro años de su periodo, confirmando esa inamovilidad que Linz menciona.

Pastrana recibe ese problema de ingobernabilidad que arrastra el Estado Colombiano en décadas, y su apuesta por una salida negociada al conflicto lo lleva a hacer una serie de concesiones que, antes que lograr la paz, lo que hacen es que acrecientan el poder económico y militar de las FARC. Esta situación pone contra las cuerdas al Estado colombiano al ceder el monopolio de la fuerza desproporcionadamente. Esto crea un clima hostil para el Presidente Pastrana, quien a pesar de esto logra entregar el poder el 7 de agosto de 2002 a Álvaro Uribe.



La persistencia nace de la misma sociedad colombiana, que aún conserva las dinámicas de la Constitución de 1886. De igual forma, la crisis de los partidos liberal y conservador, la debilidad de las regiones para aprovechar su nuevo papel en la institucionalidad colombiana y el clientelismo, son algunas de los medios por los cuales se explica que el Presidente de a poco vuelva al epicentro del sistema político, llegando a desplazar la Constitución al superarla en poder real.

La prueba más notable de esto es la manera como los presidentes han evitado las investigaciones en el Congreso de la República a los ministros de despachos por medio de la moción de censura. En la mayoría de los casos dichas mociones eran votadas negativas, sin embargo cuando prosperaban, el Presidente podía sacar al Ministro en cuestión de la Cartera y nombrar a otra persona, burlando este control. Esto se lleva al extremo con las investigaciones en la comisión de acusaciones en de la Cámara de Representantes, único órgano de control real al Presidente, en el cual no ha podido prosperar una investigación contra algún mandatario, ni siquiera a Samper durante el proceso 8000, quien ha estado más cerca de esta condena.

En 2002 Uribe barre con las elecciones de manera histórica, pues es la primera vez que es elegido Presidente un candidato no oficialista, y mucho menos en primera vuelta. Esto le da un alto índice de legitimidad que contrasta con una institucionalidad maltrecha. Las grietas que creó la Constitución, especialmente en lo que respecta al modelo bipartidista potenció la clientelización de la política. Los partidos pasaron a ser empresas del voto por lo que el Congreso dejó de ser un escenario propio del debate y más bien se convirtió en centro de contratación.

La solución de Uribe fue personalizar aún más el ejercicio del poder en Colombia. Así, si hay poca voluntad parlamentaria para tramitar un proyecto de ley, si en un municipio hacen falta recursos, si no se terminó una carretera, si hay que hacer adiciones al presupuesto, si hay una tarea que puede hacer un Ministro, Uribe las comenzó a realizar, mostrándose ante la opinión pública como el salvador de la patria, trabajador incansable, gran líder.

La forma de gobernar le valió a Uribe para agudizar el presidencialismo en Colombia, al punto en que logro transformar la Constitución en favor suyo cuando

tramitó con éxito el Acto Legislativo que permitía la reelección inmediata del Presidente de la República. En este proceso convergen todos los problemas del quehacer político en Colombia pues la entrega de dadas burocráticas a congresistas para aprobar el Proyecto de Acto legislativo fueron comprobadas. A pesar de esto, Álvaro Uribe gana fácilmente las elecciones y se asegura el poder en primera vuelta con una votación histórica.

Las distorsiones que esto genera llevan a pensar en la necesidad de ir componiendo, sobre la marcha, las instituciones colombianas para poder solapar los posibles excesos de poder. Reorganizar los tiempos y los mecanismos de elección de los funcionarios designados por el presidente (Fiscal y miembros del Banco de la República principalmente) son solo un punto en el universo de vénetos que necesitan ser revisados con mayor detenimiento.

Desde 1991 se han tramitado 29 Actos legislativos en el Congreso de la República, 29 reformas constitucionales (más de una por año) demuestran a lo que se ha sometido la Carta Constitucional de 1991. Esto demuestra que lejos de tener una culminación materializado en esta Constitución, Colombia está en proceso de construcción, por lo que vale la pena reflexionar sobre las esperanzas desmesuradas depositadas en esta Carta, pobremente sometida a cambios y rectificaciones constantes.

La decisión más diciente de la forma por medio de la cual la Constitución se salvaguarda a sí misma por medio de una serie de instituciones se produce en el marco del denominado *choque de trenes* (enfrentamiento entre las ramas del Poder Público), cuando el Presidente Uribe busca la segunda reelección por medio de un referendo en el cual se preguntaba si estaba de acuerdo con aprobar dicho procedimiento. Luego de sortear una serie de obstáculos en el Congreso de la República, la iniciativa fue aprobada por lo que su viabilidad quedo en manos de la Corte Constitucional, que en su análisis de exequibilidad decidió tumbar dicha iniciativa por vicios de forma. La decisión la tomó una de las instituciones más representativas de la Carta de 1991, por lo que se puede decir que, a pesar de la personalización del presidencialismo que agudizo los poderes del Primer Mandatario,

la Constitución se resiste y, por distintas causas que no son propias de esta investigación, comparte una relación de tensión con el Jefe de Estado y de Gobierno.

Lo cierto es que la solución a los problemas de Colombia no se encuentra en un papel. Tampoco la tiene una persona por más preparada y trabajadora que sea. Los problemas de Colombia superan al presidencialismo y al constitucionalismo porque son más profundos. Esta investigación trato de demostrar cómo, de lo normativo, se siguen unos comportamientos sociales de larga data. El Presidencialismo está presente en Colombia desde los inicios de la República, junto con la tradición legalista.

Los presidentes de la república, más allá de un juicio de valor sobre sus acciones, han actuado según la Constitución, y la Constitución se ha ido acoplado a la forma en la que a los colombianos les gusta ser gobernados. Así, lo que resta por decir es que en esta sociedad en construcción, no debe ser motivo de escándalo el hacer cambios a la Constitución, como tampoco debe ser la depositante absoluta de las esperanzas del pueblo, pues muchas veces se le exige demasiado a una Carta Constitucional que se quedó corta (a pesar de su tamaño) a lo que necesita el país.

Las diferentes tensiones entre el régimen y la cultura política colombiana se hacen evidentes no solo a partir de las distintas reformas constitucionales por medio de las cuales se ha buscado aumentar los poderes del presidente, o de la manera por medio de la cual se activan los distintos dispositivos de atenuación del poder presidencial, ya que una de las evidencias más dicientes de este fenómeno es la recentralización que de a poco se ha venido consolidando, dejando las regiones al alcance de las redes clientelares que precisamente son quienes concentran el poder en Colombia.

El desapego natural por lo público, la poca participación en política por parte de los ciudadanos, el desprestigio de la clase política y un sistema normativo demasiado complejo hacen que sea tan asimétrica esa relación entre el ser y el deber ser colombiano. Empero, el proyecto de esta sociedad es dinámico y constante, razón por la cual el panorama desarrollado en este trabajo no es ni mucho menos desolador o negativo, más si es un punto de partida para ver lo que realmente ocurre en el

sistema político y así, lejos de pretensiones idealistas por las cuales se pretende que la colombiana sea una sociedad diferente, sirva de radiografía para entender lo que en realidad es y así construir un régimen que guarde una relación medianamente armónica con la cultura política colombiana.

## BIBLIOGRAFÍA

Aljure Chalela, Simón. *Escritos histórico-políticos de José Eusebio Caro*. Bogotá: Ediciones Fondo Cultural Cafetero, 1981.

Bermúdez Rossi, Gonzalo. *Pronunciamientos, conspiraciones y golpes de Estado en Colombia: De la conspiración septembrina al Proceso 8000*. Bogotá: Expresión, 1997.

Diamond, Larry. y Hartlyn, Jonathan. y Linz, Juan. *Democracy in developing countries Latin America*. Colorado: Lynne Rienner, 1999.

Gómez Hurtado, Álvaro. *La revolución en América*. Bogotá: Plaza y Janes, 1978.

Leal Buitrago, Francisco.(E) *Tras las huellas de la Crisis*. Bogotá: Tercer Mundo, 1998.

Linz, Juan y Valenzuela, Arturo *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Lanzaro, Jorge *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

Mainwaring, Scott, y Soberg Shugart, Matthew (comp) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Traducción María Inés Pousadela. Buenos Aires: Paidós, 2002.

Medellín, Pedro. *El Presidente Sitiado*. Bogotá: Editorial Planeta. 2005.

Navas Talero, Germán y Restrepo Medina, Manuel. *Como defenderse del Estado*. Bogotá: Intermedio, 2004.

Nohlen, Dieter. y Fernandez, Mario. *Presidencialismo vs Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.

North, Douglas. *Instituciones, Cambio institucional y formación económica*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.1993.

Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Cerec, 1997.

Vásquez, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia: La crisis permanente del Derecho Constitucional*. Bogotá: Enrique Dobry, 1979.

### **Capítulos o artículos de libro.**

Castro, Erika y López, Nancy. “Alcance de la acción de tutela en la protección de un derecho colectivo a un medio ambiente sano”. En: Londoño Toro, Beatriz. *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los Derechos Colectivos*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. 171-185.

Pécaut, Daniel. “Simbólica nacional, liberalismo y violencias”. En Maria Teresa Calderón e Isabela Restrepo (comp.), *Colombia 1910-2010*, Bogotá: Editorial Taurus, 2010. 41-118.

Sarmiento Buitrago, Luis. *El Estatuto jurídico de la Emergencia*. En Espinosa Cepeda, Manuel. (comp.) *Estado de Sitio y Emergencia Económica*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1985. 29-30.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas.**

Cardona, Diego “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002), Hacia una evaluación preliminar”. *Colombia Internacional*. No 53 (Varios / Septiembre - Diciembre 2001). Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/view.php>.

Dugas John. “The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe.” *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 6 (Dec., 2003): 1117-1136.

González, Fernán. “Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”. *Colombia Internacional*, No 58. (Julio – Diciembre 2003): 124-159.

Guastini, Ricardo. “Sobre el concepto de constitución”. *Cuestiones Constitucionales UNAM*. No 1. Traducción Miguel Carbonell. (Julio-Diciembre 1999): 30-41.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. “Juan Linz Presidentialismo y Democracia: Una revisión Crítica”. *Desarrollo Económico*, vol. 34, NQ 135 (octubre-diciembre 1994) p. 397 - 418. Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/pss/422014>.

Nohlen, Dieter. “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”. *Revista de estudios políticos (nueva época)* No. 74. (Octubre-Diciembre. 199): 43 - 54. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_074\\_042.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_074_042.pdf).

Sartori, Giovanni. “Presidencialismo y Parlamentarismo” En *Revista Consigna* Vol. 28 No. 480. (Segundo Trimestre de 2004): 16-43.

### **Artículos en Publicaciones periódicas no académicas**

Arboleda García, Javier. “Proceso de paz, carta de presentación”. *El colombiano*. (06-08-2001) Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web:

[http://www.elcolombiano.com/proyectos/pastrana/agosto\\_6/en\\_el\\_conflicto/proceso\\_paz.htm](http://www.elcolombiano.com/proyectos/pastrana/agosto_6/en_el_conflicto/proceso_paz.htm).

Elcolombiano.com “Andrés Pastrana: Tres años de gobierno”. *El colombiano*. (06-08-2001) Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.elcolombiano.com/proyectos/pastrana/default.html>

ElEspectador.com “Elección de Fiscal se frustra por vigésima quinta ocasión”. *El Espectador* (octubre 21 de 2010). Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/articulo-230729-corte-suprema-buscara-aclarar-eleccion-de-fiscal>.

Eltiempo.com. “Aquí estoy y aquí me quedo.” *El Tiempo* (junio 20 de 1996) Consulta realizada en abril de 2011. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-458794>

Santamaría, Ricardo. “Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe han enfrentado guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes.” *Cambio* (noviembre de 2008) Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: [http://www.cambio.com.co/paiscambio/15cambio/4535884-pag-2\\_2.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/15cambio/4535884-pag-2_2.html)



Semana.com. “Oposición Mamola”. *Semana* (julio de 1998) Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/nacion/oposicion-mamola/36116-3.aspx>

Semana.com. “Proceso 8000.” *Semana* (enero de 1996) Consulta realizada en abril de 2011. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/nacion/8000-dia-dia/44895-3.aspx>

LaSillavacia.com “El magnicidio de Álvaro Gómez Hurtado: el pasado persigue a varios personajes públicos” (enero de 2010). Consulta realizada en enero de 2012. Diponible en la página web: <http://www.lasillavacia.com/historia/6180>

### **Otros documentos**

*Constitución Política de Colombia de 1886*. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>

*Constitución Política de Colombia. 2011*. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>.

Congreso de la República. “Diario Oficial. Acto legislativo 02 de 2003 por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”. 2011. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web [http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2003/Acto\\_legislativo\\_02.pdf](http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2003/Acto_legislativo_02.pdf).

Congreso de la República “Diario Oficial 45.775. Acto Legislativo por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. 2011. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web: [http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2004/Acto\\_legislativo\\_02.pdf](http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2004/Acto_legislativo_02.pdf).

Congreso de la República. “Diario Oficial N 42132 1. Acto legislativo 1 de 1995, diciembre”, 1995. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web: [http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0 &vid= default](http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=templates$fn=default.htm$3.0&vid=default).

Congreso de la república. “Diario Oficial. Año CXXXVIII. N. 44893. Acto Legislativo 2 de 2002”. 2002. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web [http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=template s\\$fn =default.htm\\$3.0&vid=default](http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=template s$fn =default.htm$3.0&vid=default).

González, Fernán. *El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez*. Las formas de legitimidad en Colombia: legitimidades institucionalizadas y legitimidades prácticas. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en: la página web: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-245.html>

Gutiérrez Sanín, Francisco. “Los tiempos de las involuciones democráticas”. Programa de Estados en Crisis, The London School of economics and political science, marzo de 2003. Disponible en la página web: <http://eprints.lse.ac.uk/28266/2/WP25FG.pdf>.

Kalmanovitz Salomón. “El modelo Anti-Liberal Colombiano.” Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web:

[http://www.banrep.gov.co/documentos/ - presentaciones discursos/ pdf/mode\\_lantiliberal .pdf.](http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones/discursos/pdf/mode_lantiliberal.pdf)