

PRESIDENCIALISMO DE TRANSACCIÓN

LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN COLOMBIA 1990 - 2002

Javier Duque Daza



Universidad
del Valle

Programa & Editorial

El Estado constitucional moderno, fundado en la distribución del poder y en el policentrismo con poderes autónomos en interacción, se caracteriza por la concurrencia y la intervención de diversas instancias de decisión que participan en la formación de la voluntad estatal. En los entramados institucionales los poderes públicos interactúan a través de procesos y mecanismos de control recíproco, que configuran una estructura de pesos y contrapesos, una base de control mutuo, de accountability interinstitucional.

El presente libro estudia el sistema político colombiano, caracterizando las facultades y atribuciones de los presidentes y del Congreso de la República y la forma como sus modificaciones, su ejercicio y las relaciones con los partidos políticos y la clase política configuran un tipo de presidencialismo de transacción en Colombia durante el periodo 1990-2002. El texto permite comprender la forma como se concretan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de qué formas y con qué intensidad incide el primero en las labores del segundo; cómo ejerce este sus funciones legislativas y de control político sobre el Ejecutivo, identificar cómo inciden las reglas de juego político, las instituciones (las atribuciones y facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo) y las características de los partidos y del sistema de partidos en las relaciones entre ambos poderes públicos. De esta forma es posible comprender cómo el tipo de liderazgo constituye una variable importante en los tipos de presidencialismo y en las relaciones entre ambos poderes. La identificación del tipo de relaciones de intercambio entre los dos poderes que caracterizan justamente al “presidencialismo de transacción”, llena un vacío en el campo de los estudios institucionales en Colombia, con una mirada que no es de coyuntura pues abarca los tres primeros gobiernos postconstitucionales.



Universidad
del Valle

Programa  Editorial

PRESIDENCIALISMO DE TRANSACCIÓN

LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN COLOMBIA 1990 - 2002



Colección Ciencias Sociales

Duque Daza, Javier, 1965-
Presidencialismo de transacción. Las relaciones entre los
poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 1990 - 2002 /
Javier Duque Daza.-- Cali: Programa Editorial Universidad del
Valle, 2016.

288 páginas ; 24 cm.-- (Colección ciencias sociales)

Incluye índice de contenido

1. Colombia. Corte Constitucional- Relaciones con el gobierno -
1990-2002 2. Colombia. Corte Suprema de Justicia- Relaciones con
el gobierno- 1990-2002 3. Democracia- Colombia 4. Poder ejecutivo
- Colombia 5. Presidentes- Colombia 6. Sistema judicial - Colombia 7.
Administración de justicia- Colombia I. Tít. II. Serie.

342.044 cd 21 ed.

A1528537

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Universidad del Valle

Programa Editorial

Título: Presidencialismo de transacción. Las relaciones entre los
poderes Ejecutivo y Legislativo en Colombia, 1990 - 2002

Autor: Javier Duque Daza

ISBN: 978-958-765-242-0

ISBN-PDF: 978-958-507-072-1

ISBN-EPUB: 978-958-507-061-5

DOI: 10.25100/peu.7652420

Colección: Ciencias Sociales

Primera edición

© Universidad del Valle

© Javier Duque Daza

Diseño de carátula: Anna Echavarría

Diagramación y corrección de estilo: G&G Editores

Impreso en: Prensa Moderna S.A.

Este libro, salvo las excepciones previstas por la Ley,
no puede ser reproducido por ningún medio sin previa
autorización escrita de la Universidad del Valle.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de
expresión del (de los) autor(es) y no compromete el
pensamiento institucional de la Universidad del Valle, ni
genera responsabilidad frente a terceros. Cada autor es el
único responsable del respeto a los derechos de autor del
material contenido en la publicación, razón por la cual la
Universidad del Valle no asume responsabilidad alguna en
caso de omisiones o errores.

Cali, Colombia - abril de 2016

PRESIDENCIALISMO DE TRANSACCIÓN

LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN COLOMBIA 1990 - 2002

Javier Duque Daza



Colección Ciencias Sociales

JAVIER DUQUE DAZA

PhD en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Profesor Universidad del Valle, Colombia. Becario posdoctoral Banco Santander-Universidad de Salamanca, becario de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, 2005. Obtuvo el primer lugar en el Concurso de ensayos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2012, y tercer lugar en el concurso de ensayos “Camino de libertad”, Fundación Salinas, 2013, México. Es autor de los libros: *Saberes aplicados, Comunidades y Acción Colectiva*, Universidad del Valle, 2011; *El Presidente y las Cortes en Colombia*, Editorial Oveja Negra-Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2012; *La Ciencia Política en Colombia, la constitución de una comunidad académica*, Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2014; *Políticos y Partidos. Los liderazgos partidistas durante el Frente Nacional Prolongado 1974-1986*, Editorial La Oveja Negra, 2011. Ha publicado artículos en diversas revistas, entre ellas Revista Mexicana de Sociología, Revista Iberoamericana; Revista Latinoamérica; Revista Convergencia, Colombia Internacional, Papel Político, Estudios Socio-jurídicos; Estudios Políticos, Controversia. También ha participado como autor en varias obras colectivas, entre ellas: *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2008; *La democracia en perspectiva. Consideraciones teóricas y análisis de caso*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2008; Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, eds. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, Tribunal Electoral del Distrito federal, Universidad nacional Autónoma de México e Instituto Iberoamericano, 2009; *Tensiones entre el poder Ejecutivo y las altas cortes en Colombia*, en *Realidades y divergencias en la democracia latinoamericana*, FLACSO, México, 2011.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
------------------------	---

CAPÍTULO 1 **LAS FACULTADES DEL CONGRESO Y DEL PRESIDENTE** **COLOMBIA EN PERSPECTIVA COMPARADA** **29**

INTRODUCCIÓN	29
LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL PODER PRESIDENCIAL: ALCANCES Y LIMITACIONES	32
LAS LEGISLATURAS: MÁS QUE APÉNDICES DEL PODER PRESIDENCIAL	49
LOS PODERES PARTIDARIOS Y LAS RELACIONES ENTRE PODERES PÚBLICOS	56
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1	63

CAPÍTULO 2 **LOS PRESIDENTES Y EL CONGRESO, 1990-2002** **CAMBIO INSTITUCIONAL, PRESIDENTES ASEDIADOS** **Y CONGRESO TRANSACCIONAL** **65**

INTRODUCCIÓN	65
LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL PRESIDENCIALISMO COLOMBIANO: ¿ATENUANDO LOS PODERES PRESIDENCIALES?	68
PODERES PARTIDARIOS: FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y DIVISIÓN INTERNA EN LOS PARTIDOS	82
PRESIDENTES (CO)LEGISLANDO	98
Las facultades extraordinarias	99
Sesiones extras del Congreso	106
Estados de excepción	110

EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO: POLÍTICAS CENTRALES Y LEYES	115
Presidencia de César Gaviria (1990-1994): entre dos Constituciones.	119
La presidencia de Ernesto Samper (1994-1998): el Presidente asediado, que se iba a caer	130
La presidencia de Andrés Pastrana Arango (1998-2002): coalición frágil y problemas de gobernabilidad	147
 EL CONGRESO Y EL EJECUTIVO: DEBATES Y CONTROL POLÍTICO	158
El Congreso debate	158
- El gobierno de César Gaviria: redimensionamiento del Estado, apertura económica, crisis energética y reto del narcoterrorismo	158
- El gobierno de Ernesto Samper Pizano: narcotráfico y política.	164
- Andrés Pastrana Arango: la paz y la reforma política frustradas	175
Las mociones de censura: intentos fallidos e imposición de las mayorías	189
El poder de veto presidencial: un mecanismo frecuente	196
 PRESIDENTES, COALICIONES E INTERCAMBIOS CLIENTELISTAS	203
Los auxilios parlamentarios y las transacciones entre poderes	204
La burocracia alimenta las relaciones entre poderes	210
Conclusiones del Capítulo 2	237
 EPÍLOGO. PRESIDENCIALISMO TRANSACCIONAL. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	241
 BIBLIOGRAFÍA	261

INTRODUCCIÓN

El Estado constitucional moderno, fundado en la distribución del poder y en el policentrismo con poderes autónomos en interacción, se caracteriza por la concurrencia y la intervención de diversas instancias de decisión que participan en la formación de la voluntad estatal. En los entramados institucionales los poderes públicos interactúan a través de procesos y mecanismos de control recíproco, que configuran una estructura de pesos y contrapesos, una base de control mutuo, de *accountability* interinstitucional.

El presidencialismo como tipo de régimen político presenta algunos atributos centrales que lo diferencian de otras formas de ordenamiento institucional: la dualidad y legitimidad de poderes (tanto el Presidente como el Congreso tienen procedencia popular al ser producto de elecciones), la concentración de roles en el Presidente (es el jefe de Estado, de gobierno, comandante de las Fuerzas Armadas y, con frecuencia, máxima autoridad administrativa), la multiplicidad de funciones (legislativas, de nominación y nombramiento; sobre la administración pública; poderes fiscales; de excepción; de conducción de las relaciones internacionales), así como una fuerte tendencia a la personalización del poder, lo cual ha conducido a casos reiterados de caudillismo y liderazgos plebiscitarios. Por su parte, como un poder autónomo, los Parlamentos, Congresos o Cámaras de Diputados, cuentan también con atribuciones importantes, además de las referidas a su labor legislativa: supervisan y controlan políticamente la labor del poder Ejecutivo, tienen la potestad de juzgar al Presidente y, en algunos casos, para establecer mociones de censura a los ministros. También tienen atribuciones para debatir, aumentar y supervisar el presupuesto y su ejecución y los planes de desarrollo. Ambos poderes públicos hacen parte del entra-

mado institucional, cuyos balances, pesos y contrapesos hacen parte de las democracias modernas.

Como un caso de régimen presidencial, el sistema político colombiano ha presentado dos importantes vectores centrales durante su vida republicana, los cuales fueron reafirmados con la Constitución de 1991: el presidencialismo y una estructura bicameral del poder Legislativo. En el marco de la democracia constitucional moderna ambos se han configurado como poderes públicos que obedecen formalmente a una estructura en la cual se regulan mutuamente (así como lo hacen en sus interacciones con el poder Judicial). Constituyen componentes centrales de una estructura que presupone relaciones formales e informales en escenarios en los cuales hay disputas, cooperación y negociaciones.

En el último cuarto de siglo, la dinámica política en Colombia y las relaciones de poder entre partidos, facciones, líderes, sectores y tendencias políticas, han generado una serie de cambios institucionales que, a su vez, han incidido en los comportamientos y en las interacciones entre los actores políticos. Los cambios incluyen una nueva Constitución Política vigente desde 1991 y 33 reformas constitucionales, dentro de estas tres cambios referidos al sistema electoral: la reforma política que modificó aspectos centrales del sistema electoral y de la organización de los partidos (Acto Legislativo 01 de 2003); la reforma que estableció la reelección presidencial (Acto Legislativo 02 de 2004) y, de nuevo, una reforma política que introdujo nuevos elementos y modificó aspectos centrales del sistema electoral y del régimen de partidos (Acto Legislativo 01 de 2009). Así mismo, modificaciones que han afectado la dinámica del Congreso: el cambio en la reglamentación de la moción de censura (Acto Legislativo 01 de 2007) y el régimen de bancadas (Ley 974 de 2005). Producto de los cambios, las dos constantes institucionales (presidencialismo y bicameralismo) se han reconfigurado y, parcialmente, se han redefinido las relaciones entre los dos poderes públicos.

En los análisis del caso colombiano se tiende a enfatizar que las relaciones entre ambos poderes públicos han estado inclinadas hacia el poder presidencial. Se han utilizado muchos adjetivos para dar cuenta de la forma como se expresan los poderes del Presidente: *presidencialismo con tendencias monárquicas* (o absolutista¹), *presidencialismo autoritario*², *presiden-*

1 Vásquez Carrizosa, Alfredo (1979) El poder presidencial en Colombia, Bogotá: Dobry; Cepeda, Manuel José (1985) Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la emergencia económica: un semidiós enfrentado a un monstruo. En: Manuel José Cepeda (Ed.) Estado de sitio y emergencia económica. Bogotá: Contraloría General de la República. pp. 43-71.

2 Sánchez, Ricardo (2005) Bonapartismo presidencial en Colombia (el gobierno de Álvaro Uribe Vélez). Bogotá: Uniediciones.

cialismo de la legalidad marcial (para el periodo 1958-1991), *régimen presidencial personal* (desde 1991³), *presidencialismo imperial*⁴ y *cooptación del Legislativo por parte del Ejecutivo*⁵. Por otra parte, se ha señalado que las atribuciones presidenciales han sido desaprovechadas debido a la capacidad de presión de los congresistas y las recurrentes negociaciones a que se han visto obligados los presidentes⁶, o se enfatiza en la cooptación del poder Legislativo por parte del Ejecutivo⁷. En general se resaltan las atribuciones formales del poder Ejecutivo, limitado por los requerimientos del Legislativo que conduce a negociaciones y a intercambios políticos, lo cual indica que hay un Congreso con alta capacidad de presión y de negociación. Resultan versiones contradictorias que se refieren al predominio de un poder, pero con fortalezas del otro, un fuerte presidencialismo, con alta capacidad de presión del Legislativo. No se da cuenta, finalmente, del tipo de relaciones que se presentan entre ambos poderes. Se presupone que las atribuciones formales se ejercen siempre de igual forma por los presidentes y se simplifica el papel del Congreso, reduciéndolo, o a una corporación cooptada y manipulada, o a una que manipula y presiona al Presidente.

Gran parte de los análisis, muchos de ellos tipo ensayo y con escasa información empírica sistemática, se han orientado a buscar adjetivos y a calificar al presidencialismo y a señalar los intereses clientelistas de los congresistas. Tienden a desconocer la importancia de las relaciones intergubernamentales en la estabilidad democrática o a simplificar este tipo de relaciones. Una revisión de los principales estudios y análisis permite distinguir tres hipótesis diferentes respecto a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y el tipo de presidencialismo vigente en el país:

H₁: Algunos sostienen que existe un fuerte poder presidencial. Califican a Colombia cargando la balanza hacia el poder Ejecutivo; además de los adjetivos mencionados otros denominan a Colombia como “*presiden-*

-
- 3 Medellín, Pedro (2006) *El presidencialismo sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
 - 4 Vargas, Alejo (2004) *El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados*, Nueva Sociedad No. 192, pp. 85-97.
 - 5 Ungar, Elizabeth (1999) *¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?*, en: Seminario Internacional: “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”. Recuperado de: <http://www.uru.org/papers/ponencias.pdf>
 - 6 Archer, Ronald y Shugart, Matthew S. (2002) “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”. En: Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (Comp.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, pp. 121-173.
 - 7 Ungar, Elizabeth, Op. cit.; Medellín, Pedro, Op. cit.

cialismo extremo”⁸, “*exagerado presidencialismo*”⁹, “*presidencialismo puro*” o, incluso, se habla de la “*herencia monárquica del presidencialismo colombiano*”¹⁰. El argumento enfatiza en las atribuciones de los presidentes como la capacidad de nombramiento de los ministros y altos funcionarios, y la capacidad de co-legislar¹¹. Se trata de análisis desde el derecho constitucional que se basan en el criterio de las competencias legislativas y de la potestad del Presidente para expedir decretos. El énfasis recae en las facultades formales del Presidente y en el hecho de que este concentra poderes como jefe de la administración, comandante de las Fuerzas Armadas, suprema autoridad administrativa, máxima autoridad de la diplomacia y de las relaciones internacionales y principal motor de la vida política. Consideran que el poder del Presidente se ha venido fortaleciendo desde mediados del siglo XX.

H₂: Otros sostienen la misma tesis de presencia de un presidencialismo fortalecido y hablan de un “*desmedido poder presidencial*”¹², al que relacionan con las atribuciones legales con que este cuenta. Señalan que en la letra de las Constituciones y en la realidad de la vida institucional el Presidente es y actúa como jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe de la Administración y principal motor de la vida política. De forma más integral, también consideran que este presidencialismo fortalecido está en función de la debilidad de quien puede hacerle contrapeso, el Congreso. Se sostiene que las relaciones del Presidente con el Congreso de la República, que están llamadas a ser de contrapeso y control mutuo, se ven distorsionadas por la erosión de los partidos políticos y la ausencia de bancadas y el desprestigio del Congreso, afectado también por la acción de la justicia, que ha judicializado a muchos congresistas.

H₃: Para Ronald Archer y Matthew Shugart¹³ el caso de Colombia corresponde a un fuerte presidencialismo, pero asediado por el poder Legisla-

8 Urrego, Franky y Quinché-Ramírez, Manuel Fernando (2008) “Los decretos en el sistema normativo colombiano. Una política estatal de invención normativa”, *Vniversitas* No. 1116, pp. 53-83. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

9 Naranjo, Vladimiro (2003) *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.

10 Manrique Reyes, Alfredo (2010) *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.

11 Laserna, Roberto et al. (2007) *Constitución y poder político. Propuesta de reforma para Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

12 Osuna, Néstor Iván (2002) “La presidencia de la república. Una institución fuerte en un Estado débil”, *Revista Credencial* Edición 145. Bogotá.

13 Archer y Shugart, Op. cit.

tivo. Sostienen que “los presidentes colombianos poseen amplios poderes constitucionales sobre la legislación, pese a lo cual aparecen con frecuencia como incapaces de llevar a cabo agendas políticas que sus propios partidos nominalmente respaldan”. Esta situación la atribuyen a la debilidad de los poderes partidarios, los cuales, a su vez, se deben a que los partidos no tienen control sobre el uso de las etiquetas y el sistema favorece la competencia intrapartidaria. Así las cosas, aunque cuenten con mayorías en el Congreso no hay disciplina partidaria, ni jefes únicos obedecidos, ni el Presidente tiene poder sobre el partido. No se puede contar con los apoyos de los congresistas que actúan en un lógica predominante clientelar y los presidentes tienen que negociar continuamente y con un alto número de actores las reformas, esto disminuye su poder formalmente fuerte, derivado de las competencias constitucionales. Producto de esta tesis están los trabajos que profundizan el análisis y sostienen que se trata de relaciones con componentes transaccionales y jerárquicos¹⁴.

Quienes sostienen la primera tesis lo hacen desde una perspectiva formalista, con base en lo que potencialmente pueden hacer los presidentes según los poderes constitucionalmente establecidos. No adelantan el análisis de la forma como se ejecutan esos poderes en un contexto político complejo en el cual existen otros poderes. El poder Legislativo también cuenta, actúa y reacciona a las atribuciones y al ejercicio del poder del Presidente. Desconoce, igualmente, otra dimensión que ha sido incorporada a la hora de analizar los presidencialismos: los poderes partidarios. La segunda tesis asume la tradicional afirmación del “poderoso Presidente constitucional” y avanza un poco al esbozar que esta fortaleza también está en función de la debilidad del poder Legislativo, aunque no va más allá de señalar el declive de los partidos y su afectación por la ilegalidad.

La tercera tesis es la que ha demostrado una mayor capacidad explicativa al combinar las dos variables centrales que predominan en los estudios sobre presidencialismo y relaciones con otros poderes: las facultades constitucionales —las reglas— y los poderes partidarios de los presidentes. Esta tesis constituye el punto de partida del presente análisis, pero, además del análisis formal de las reglas que los autores realizan, se avanza en una verificación empírica de los poderes legislativos de los presidentes y en el estudio de sus interacciones con el Congreso. Así mismo, se analizan las coaliciones de gobierno, las orientaciones pragmáticas y transaccionales de

14 Milanese, Juan Pablo (2012) Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en Colombia (2002/2006), *Revista Desafíos*, 24-1, pp. 229-269.

los congresistas y las características de cada gobierno en sus orientaciones centrales, en el estilo de interacción del Presidente con el Congreso y en el intercambio de apoyos políticos.

El estudio de Archer y Schugart, de hace tres lustros, ha sido retomado con frecuencia, no obstante que han transcurrido tres reformas institucionales desde entonces y el sistema de partidos se reconfiguró. Ambos (el fuerte presidencialismo y el Congreso con capacidad de presión y de chantaje) se presentan en el contexto de un sistema de partidos que transitó en la última década de un clásico bipartidismo fragmentado a un sistema multipartidista. Se pasó del alto predominio de los partidos Liberal y Conservador, ampliamente fragmentados a nivel nacional y regional, con débiles terceras fuerzas políticas, a un multipartidismo producto de escisiones de los partidos históricos, de nuevas agrupaciones producto de agregación de congresistas y políticos locales, de organizaciones político-comunitarias de minorías étnicas y religiosas y de la izquierda que ha pasado por un proceso reciente de unificación, con fuertes tensiones internas. El sistema se hizo más plural y heterogéneo y los partidos Liberal y Conservador perdieron sus posiciones predominantes y los congresistas actúan ahora en relaciones diferentes con sus partidos. Pocos estudios han planteado análisis empíricos más profundos¹⁵.

Aunque hay claridad respecto al sobredimensionamiento de los poderes presidenciales y la capacidad de negociación y presión de los congresistas, hay una serie de cuestiones que están en una zona gris y que requieren ser clarificadas. Por una parte, cómo se concretan los poderes del Ejecutivo en sus diversos ámbitos y las diferencias entre los presidentes, en lo cual hay que incluir el tipo de liderazgos que suelen ser soslayados, lo cual resulta contradictorio dado el carácter personalista del presidencialismo. Por otra parte, cómo inciden las instituciones, las reglas de juego, en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en especial la nueva Constitución de 1991 y las reformas postconstitucionales. En tercer lugar, cuáles han sido los cambios en los partidos políticos y en el sistema de partidos y de qué manera han repercutido en las relaciones entre ambos poderes. En cuarto lugar, qué tipos de presidencialismos se configuran en Colombia y sus modificaciones en el tiempo, a la luz de los cambios institucionales, los poderes partidarios de los presidentes y las relaciones entre los actores políticos.

Estos cuatro problemas constituyen el objeto del presente estudio. El análisis toma como punto de partida la premisa según la cual la política

15 Como el de Milanese, Juan Pablo, Op. cit.; el de Cárdenas, Mauricio; Junguito, Roberto y Pachón, Mónica (2006) *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia. The Effects of the 1991 Constitution*. Banco Interamericano de Desarrollo y Red de Centros de Investigación. Recuperado de: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-508.pdf>

involucra reglas de juego, actores políticos, conductas y estrategias de los actores que generan situaciones con diversos grados de estabilidad/inestabilidad política, lo cual nos ubica en una perspectiva neoinstitucionalista que asume la importancia de las reglas de juego, pero en un contexto socio-político específico en el que se expresan las relaciones entre actores con posiciones y recursos de poder.

Se asume, en primer lugar, el carácter estable de las reglas de juego que permite la regulación de las dinámicas políticas, pero esto no implica que las instituciones como patrones de acción que regulan a los diversos actores individuales y colectivos sean inmodificables. Con mayor o menor frecuencia, en las nuevas democracias y en aquellas que no han logrado consolidarse, mantiene una dinámica de cambio institucional que expresa la búsqueda de mayores equilibrios, pero también la presencia de actores con capacidad de imponer sus preferencias y cambiar las reglas para favorecer sus posiciones e intereses. En segundo lugar, más allá de la tesis de la ingeniería institucional como cambio en abstracto y a partir de diseños estrictamente racionales¹⁶, se asume que las instituciones políticas son el resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en un tiempo y espacio determinados. Estas no operan en el vacío, son el producto de las relaciones concretas de poder, de negociaciones o confrontaciones entre diversos actores y de procesos históricos de largo alcance que generan ciertas inercias y constantes institucionales. Con frecuencia, las instituciones expresan el traslapamiento de diversas lógicas, producto de reglas surgidas en momentos históricos diferentes, de lo cual pueden resultar arreglos institucionales contradictorios y, en ocasiones, conflictivos¹⁷. En esta dirección, no es posible comprender el cambio de las instituciones si no analizamos los efectos distributivos que estas implican, pues las relaciones y asimetrías de poder inciden en qué cambia y cómo cambia. Quien tenga más poder puede mantener el equilibrio existente o modificarlo, de forma que sirva para mantenerlo o incrementarlo. En tal sentido, las propuestas de cambio de actores menos poderosos suelen ser menos frecuentes y cuentan con una alta probabilidad de fracasar¹⁸.

16 Por ejemplo: Colomer, Josep (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel; Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

17 Orren, Karen y Stephen Skowronek (1999) "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico". En *La ciencia política en la historia*. Madrid: Ediciones Istmo.

18 Steinmo y K. Thelen (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Perspective". En S. Steinmo et al. *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society and Economy*. New York: Cambridge University Press; Nohlen y M. Fernández (Ed.). *Presidencialismo reno-*

En tercer lugar, en el análisis del presidencialismo y de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se consideran dos variables independientes centrales: las específicas configuraciones institucionales de donde se desprenden las atribuciones o facultades constitucionales de los dos poderes públicos (más o menos limitadas, más o menos extendidas), y los poderes partidarios de los presidentes (más o menos fuertes), consistentes en su capacidad de control de un grupo de legisladores que constituyan mayorías amplias y disciplinadas que actúan en respaldo de sus programas, políticas y proyectos¹⁹. En cuarto lugar, en el trabajo se retoma la perspectiva sugerida por Gary Cox y Scott Morgenstern²⁰, la cual parte de la premisa de que el Ejecutivo domina el proceso de toma de decisiones en los presidencialismos latinoamericanos, pero sus estrategias dependen mucho del apoyo que obtengan en los Congresos, Parlamentos o Cámaras de Diputados y proponen escenarios diversos según el principio de que los actores calculan sus actuaciones referidas a las conductas del otro actor. Proponen cuatro modalidades de interacciones interinstitucionales entre ambos poderes: a) la ausencia de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que conduce a una interacción de presidentes imperiales con asambleas recalci-trantes; b) esquemas fundados en la cooperación de las interacciones, con

vado. Caracas: Nueva Sociedad; Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1993). “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”. En D. Nohlen y M. Fernández (Ed.). *Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.

- 19 Entre los análisis más recurrentes en la literatura que manejan este enfoque están: Shugart, Matthew Soberg/Carey, John (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press; Carey, John y Shugart, Matthew S. (Eds.) (1998) *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Archer, Ronald y Shugart, Matthew S. (2002) “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (Comp.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, pp. 121-173; Samuels, David y Shugart, Matthew S. (2003) “Presidentialism, Elections and Representation”. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 15. No. 1, pp. 36-60; Payne, J. Mark et al. (2003) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID; García Montero, Mercedes (2008) “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”, Barcelona, Documentos ciodob, Serie América Latina, núm. 23; Aninat, Cristóbal (2009) “Balance de poderes legislativos en Chile ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político colaborativo?”, *Política*, No. 47, pp. 127-148; Saegh, Sebastián (2010) “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”. En: *Política y gobierno*, volumen XVII, número 1.
- 20 Cox, Gary and Morgenstern, Scott (2002) “Epilogue: Latin American’s reactive Assemblies and proactive presidents”, en Morgenstern, Scott and Benito Nacif (Eds.) *Legislature Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

presidentes coalicionales y asambleas negociadoras; c) otras se caracterizan por el alcance de los proyectos y propuestas: presidentes cuyas propuestas tienen un alcance nacional y Congresos o Parlamentos con un claro carácter parroquial, cuyos proyectos tienen alcances limitados a sus circunscripciones; d) similar a la tercera, las negociaciones son de un carácter específico clientelar; y e) el extremo opuesto a la primera modalidad, con presidentes dominantes y Congresos subordinados, que los convierte en un apéndice del Ejecutivo.

En relación con los cuatro interrogantes planteados y con base en los presupuestos teóricos que se han trazado, el libro está estructurado a partir de cinco tesis centrales:

E_1 : Durante el periodo 1990-2002 se configura en Colombia un *presidencialismo atenuado* respecto a las décadas anteriores a la nueva Constitución de 1991 y en comparación con los demás países de América Latina, se limitan los poderes constitucionales del Ejecutivo y los presidentes tienen débiles poderes partidarios. Este enunciado es desarrollado en el primer capítulo, titulado “Las facultades del Congreso y el Presidente. Colombia en perspectiva comparada”.

E_2 : Aunque el presidencialismo colombiano en este periodo es atenuado, los presidentes siguen teniendo importantes poderes, pero el Congreso tiene una alta capacidad de presión sobre el Presidente, por la debilidad de los partidos políticos (baja cohesión y débil disciplina interna) y de los poderes partidarios del Presidente. Surge así una paradoja: presidentes poderosos, pero sometidos a negociaciones con los congresistas y sus partidos, cuyos poderes partidarios dependen de la conformación de coaliciones de índole pragmático-transaccional. Se configuran relaciones transaccionales entre ambos poderes con un fuerte contenido clientelista en las cuales, tendencialmente, los proyectos de los congresistas tienen alcances más regionales y locales, y los del Ejecutivo más nacionales. La capacidad de los presidentes para sacar adelante sus agendas depende de la distribución de incentivos selectivos a los congresistas y a los partidos incorporados a las coaliciones de gobierno. Este enunciado se desarrolla en la segunda parte.

E_3 : Las relaciones del Congreso con los presidentes adquieren la forma de legislaturas reactivas cooptadas por el poder Ejecutivo, con poca capacidad o disposición para vigilar la conducta del gobierno y un claro contenido clientelar.

E₄: Sobre la base de dos variables que se mantienen constantes (las facultades constitucionales atenuadas de los presidentes - FPA y la debilidad de sus poderes partidarios - DPP), en este periodo se combinan FPA y DPP con legislaturas reactivas cooptadas, con presencia de un sistema bipartidista fragmentado con partidos de clientela.

E₅: El presidencialismo colombiano se caracteriza durante este periodo de casi un cuarto de siglo, por ser un *presidencialismo de coalición transaccional*. Esto hace parte de la conclusión.

Se trata de un estudio de tipo longitudinal, que cubre doce años y tres gobiernos: César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002). El punto de partida son las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente (1990-1991) que condujeron a la nueva Constitución Política (1991), que redimensionó el sistema político en el país. El periodo anterior a la Constitución de 1991 corresponde en Colombia a un presidencialismo sobredimensionado en el que el poder del Ejecutivo era muy fuerte y el Congreso actuaba como su apéndice, corresponde durante un largo periodo a lo que se denominó el *presidencialismo de la legalidad marcial* (1958-1990). Como lo ha señalado Mauricio García Villegas²¹, en estos años el estado de excepción se convirtió en un instrumento ordinario de la política gubernamental, lo cual se ponía de manifiesto en que la excepción era casi permanente (en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, que corresponden al 82 % del tiempo transcurrido; y entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio); gran parte de las normas de excepción se legalizaban por el Congreso; de hecho este era desplazado y relegado a un segundo plano ante la preeminencia del Ejecutivo, convertido en legislador de facto; hubo períodos en los cuales se impusieron severas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles, con gobiernos en extremo entregados al poder militar que actuaba con alta discrecionalidad y cuestionados métodos; la declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico.

21 García Villegas, Mauricio (2004) "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia 1957-1997", en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Eds.) (2001) *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Colciencias-Instituto Colombiano de Antropología-Universidad de Coimbra-Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores.

No existía la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia no ejercía su labor de control de constitucionalidad o era laxa respecto a los poderes presidenciales.

En cuanto al sistema de partido, después del Frente Nacional (1958-1974) y el régimen de pacto de élites, el periodo desde 1974 hasta 1990 corresponde a un bipartidismo con partidos altamente fragmentados, Liberal y Conservador, basados en modos clientelistas de obrar, favorecidos por las reglas de juego vigentes (la acumulación de mandatos; la no elección popular de alcaldes y gobernadores; el acceso y manejo de parte de los congresistas de grandes recursos del Estado, denominados auxilios parlamentarios, con los que alimentaban con incentivos selectivos a sus electorados; el manejo de la burocracia estatal a través de repartos y pactos regionales y locales); con jefaturas partidistas nacionales que encabezaban facciones o grandes sectores internos partidistas y que pervivieron hasta mediados de la década de 1980 cuando empezó a darse una renovación con el ascenso de nuevos liderazgos políticos, cada vez con menor capacidad de cohesión de sus partidos y mayor confrontación interna. Desde la década de 1980 se empieza a evidenciar la injerencia del narcotráfico en los partidos políticos y los grandes carteles de la cocaína manejaban la economía subterránea derivada del tráfico ilegal y acumulaban gran poder económico y militar. Corresponde a los gobiernos liberales de Alfonso López Michelsen (1974-1978); Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y Virgilio Barco Vargas (1986-1990); y al gobierno conservador de Belisario Betancur (1982-1986).

A finales de la década de 1980 el país pasó por uno de sus periodos de mayor violencia y conflicto armado. A la vez que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) mantenían su vigencia como grupos armados de oposición, otros pequeños grupos se desmovilizaron y reinsertaron a la sociedad (el M-19, el grupo de Renovación Socialista, el Quintín Lame, el Ejército Popular Revolucionario). Entre tanto, el cartel de Medellín adelantaba una abierta confrontación terrorista contra el Estado, que afectaba a la sociedad con frecuentes atentados, secuestros y asesinatos. En el preludio de las elecciones presidenciales de 1990 fueron asesinados tres candidatos presidenciales (Bernardo Jaramillo Ossa, de la Unión Patriótica; Carlos Pizarro, del M-19, y Luis Carlos Galán, del Partido Liberal) y el narcotráfico había fortalecido sus nexos con grupos paramilitares que habían exterminado al partido de izquierda de la Unión Patriótica.

En medio de la convulsión social y política de la coyuntura crítica de 1989-1990 surgió la iniciativa ciudadana que condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a una nueva Constitución Política

en 1991. En este momento crucial de la historia de Colombia se genera una transformación, se crea un nuevo entramado institucional y se redimensionan algunos de los componentes del sistema político del país y aquí se ubica temporalmente el inicio del análisis de las relaciones entre poderes. El libro incluye las presidencias posconstitucionales, cuando aún el sistema de partidos correspondía al formato de “bipartidismo de fachada” que tipifica Giovanni Sartori, con dos grandes etiquetas partidistas que formalmente aparecen compitiendo, pero con trasfondo de amplia división interna en facciones nacionales y facciones y regionales²². Se trata de la primera parte del análisis del presidencialismo colombiano antes de que el sistema de partidos transitara del bipartidismo al multipartidismo en el marco de las sucesivas reformas del sistema político de la década del 2000. Se trata del periodo pre-reformista institucional del sistema político y electoral que redimensionará en los siguientes años el sistema político. El siguiente periodo es objeto de la segunda parte de la investigación y corresponde a los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018).

La estrategia metodológica central del estudio incluye el análisis documental y de bases de datos. La recopilación, sistematización y análisis de bases de datos incluye como fuentes principales los archivos del Congreso de la República (la Gaceta del Congreso y los informes legislativos), la Presidencia de la República y la Corporación Congreso Visible. De igual forma, contiene el estudio de la normatividad y de los cambios institucionales y la interpretación de diversas fuentes y documentos como las Actas del Congreso, entrevistas publicadas de los presidentes y congresistas, los artículos, entrevistas y noticias de eventos contenidos en los diarios nacionales (El Tiempo, El Espectador y El País) y de las revistas informativas (Semana, Dinero y Cambio), así como las revistas académicas especializadas. También se alimenta de la bibliografía existente sobre el tema a nivel nacional e internacional.

Se trata, básicamente, de un análisis politológico de las relaciones entre poderes públicos desde una perspectiva del neoinstitucionalismo histórico. Pretende reconstruir las características y el contexto de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y caracterizar el tipo de presidencialismo vigente en el país en el periodo analizado.

22 Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

ACERCA DE ESTE LIBRO

Los estudios sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina cuentan con una amplia bibliografía, que ha contribuido a la conformación de un subcampo dentro del estudio de las instituciones y los regímenes políticos. Este tipo de trabajos han sido cada vez más frecuentes desde el renacer de los estudios institucionales, a mediados de la década de 1980.

Hay numerosos estudios que dan cuenta de los poderes de los presidentes y de los tipos de presidencialismos²³. También hay diversos estudios acerca del presidencialismo y sus relaciones con el poder Legislativo, algunos son

- 23 Algunos de ellos son: Göran, Lindhal G. (1987), “El presidencialismo en América Latina y Uruguay”, en Cuadernos del Clach, No. 43; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press; Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998) *El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas*, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998) *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad; Manuel Alcántara y Francisco Sánchez (2001) *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)* No. 112, pp. 53-76; Jorge Lanzaro (Comp.) (2002) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. Eduardo Alemán y George Tsebelis (2002) “Agenda Control in Latin American Presidential Democracies”, paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29- September 1; Josep María Colomer y Gabriel Negretto (2003) “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, X, 1; Antonio Garrido (2003) *Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina*. *Política y Sociedad*, Vol. 40 Núm. 2: 41-62; Daniel Chasquetti (2008) *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Buenos Aires: Cauce - Instituto de Ciencia Política - Universidad de la República; Jean-Paul Vargas y Violeta Pallavicini (2008) *Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y Salvador*. Madrid: Fundación Carolina; Przeworski, Adam (2009) *The Mechanics of Regime: Instability in Latin America*. En: *Journal of Politics in Latin America* 1/2009. 5-36; Josep Colomer (2009) *Electing Kings with the Name of presidents, On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America*, en: *Seminario Internacional, Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo*. México: Colegio Mexiquense; Aníbal Pérez-Liñán (2010) “El rol del Congreso en la crisis de gobernabilidad de los sistemas presidenciales latinoamericanos, 1950-2007” en: Barrero, Fredy y Jost, Stefan (Comps.) (2010) *Estabilidad democrática en América Latina*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Un evento que congregó a un núcleo de especialistas sobre América Latina fue el Seminario Internacional “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”. Recuperado de: <http://www.uru.org/papers/ponencias.pdf>. El Banco Interamericano de Desarrollo ha publicado un análisis de las instituciones en América Latina, en el cual dedica un capítulo a las características de los poderes presidenciales: *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington.

análisis comparados y otros son estudios de caso²⁴. Algunos estudios más han abordado la incidencia de la reelección presidencial en los equilibrios de poderes²⁵.

En el caso de Colombia hay una variedad de análisis que abordan el presidencialismo y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se pueden diferenciar cuatro tipos de estudios: 1) las caracterizaciones acerca

-
- 24 Guillermo O'Donnell (1998) *Accountability horizontal*, *Ágora*, núm. 8, 5; Morgenstern, Scott (2002), *Towards a Model of Latin American Legislatures*, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press; Detlef, Nolte (2000) "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", *Arbeitspapier*, No. 4. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde; Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002) "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press; Mark, Payne, Daniel, Zovatto y Fernando Carrillo (2003) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID; Mark Hallerberg y Patrik Marier (2004) "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 3, pp. 571-587; Scott Mainwaring (2004) *Presidencialismo y gobierno dividido. Foro: América Latina y México: saldo y oportunidades del gobierno dividido*. Centro Latinoamericano de la Globalidad; Negretto, Gabriel (2002) "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 42, No. 167; Serrafiero, Mario (2006) *Coaliciones de Gobierno. Entre la Ingeniería Institucional y la Civilización Política*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas; Mercedes García Montero (2008) *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*, Barcelona: Documentos Cidob, Serie América Latina, núm. 23; Saiegh, Sebastián (2010) "¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones" en: *Política y gobierno*, volumen XVII, número 1. También el Banco Interamericano de Desarrollo adelantó una caracterización de las legislaturas en América Latina: Inter-American Development Bank (2006) *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank. Uno de los más recientes análisis es el de Cristóbal Aninat (2009) *Balance de poderes legislativos en Chile ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político colaborativo?*, en *Política*. Revista de Ciencia Política No. 47, Santiago de Chile.
- 25 John M. Carey (2006) *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE. Carey, John M. (2003) "The Reelection Debate in Latin America", *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1; José Fernando Flórez (2008) *Reeleccionismo presidencial en América Latina. Sobre la conveniencia de cláusulas pétreas que lo prohíban*. Recuperado de: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaZero/ZERO%2023/JoseFFlorez.pdf; Friedrich Welsch (2007) *¿Reelección limitada o indefinida?* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales; Mario Serrafiero (1997) *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*: Argentina, América Latina y EE.UU., Buenos Aires: Editorial de Belgrano; Mario Serrafiero (2011) *La reelección presidencial indefinida en América Latina*, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* No. 54, pp. 225-259.

del presidencialismo colombiano, así como algunos intentos de periodización; 2) los análisis de las relaciones entre ambos poderes en periodos específicos, casi siempre un periodo gobierno; 3) los que abordan el cambio institucional generado con la Constitución Política de 1991 y sus efectos en los poderes presidenciales y sus relaciones con otros poderes; y 4) los que focalizan los efectos de la reforma que restableció la reelección presidencial en 2004, que fue aplicada por primera vez en 2006. En términos generales, predominan los análisis jurídicos sobre los politológicos, con énfasis institucionales. Hay pocos estudios empírico-analíticos.

Dentro del primer tipo de análisis, algunos estudios abordan el presidencialismo y tienen como eje central la caracterización de las facultades y atribuciones de los mandatarios. En los estudios de las últimas cuatro décadas el énfasis ha recaído en lo que se ha denominado el presidencialismo reforzado, hiperpresidencialismo o presidencialismo sobredimensionado. En la década de 1970 se enfatizaba en las facultades constitucionales del Presidente, consideradas como omnímodas, propias de un presidencialismo “exacerbado de tipo imperial”²⁶. En la década siguiente algunos analistas se refirieron al Presidente colombiano como un semidiós²⁷, por sus múltiples facultades y las posibilidades de gobernar mediante poderes extraordinarios. Se habló también de presidencialismo autoritario y de “cesarismo presidencial”²⁸. Se consideraba que el poder presidencial se había fortalecido durante las décadas siguientes a la restauración de la competencia electoral, en 1974.

En la década de 1990, tras la expedición de la nueva Constitución, algunos análisis enfatizaron en la existencia de presidentes con amplios poderes que, con frecuencia, fueron incapaces de ponerlos en escena y de llevarlos a la práctica por la debilidad de sus poderes partidarios, derivada de la fragmentación de los partidos y de la dependencia de los mandatarios de los acuerdos con los congresistas, que exigían prebendas a cambio de apoyo a los gobernantes. Este planteamiento de Ronald Archer y Matthew S. Shugart²⁹ hace parte de un completo análisis del presidencialismo, que toma distancia de estudios anteriores que ponían el énfasis en los poderes presidenciales sin tener en cuenta que estos eran más formales que reales, debido a la necesidad de estar negociando con los congresistas y por la debilidad de sus poderes partidarios. En gran parte predominaban los intereses de los legisladores, que se oponían a las reformas que afectarían sus recursos de

26 Medellín, Pedro, Op. cit.

27 Cepeda, Manuel José, Op. cit.

28 Sánchez, Ricardo, Op. cit.

29 Archer, Ronald y Shugart, Matthew, Op. cit.

patronazgo. El análisis abarca hasta la primera mitad de la administración de Ernesto Samper (1994-1998) y es el estudio de mayor alcance sobre las relaciones entre ambos poderes y el presidencialismo colombiano.

Desde una óptica diferente, en un análisis más reciente, Ricardo Sánchez (2005) acude a la denominación de “*bonapartismo presidencial*”³⁰ para referirse al presidencialismo y en particular al estilo y la forma de ejercer el poder por parte de Álvaro Uribe Vélez. De paso alude a la democracia colombiana como un “remedo con elecciones libres” y enfatiza en los rasgos autoritarios del presidente, en el cual considera que se conjugan atribuciones constitucionales con estilo de liderazgo plebiscitario. Así mismo, Pedro Medellín (2007) aduce la existencia de una “presidencia personal”, y plantea que desde la nueva Constitución de 1991 se habría presentado un lento y progresivo proceso de desmantelamiento de las facultades presidenciales. Retoma la tesis de Archer y Shugart y de Fernando Gaitán Mahecha (1998) pero, a diferencia de los primeros, que asumen que los poderes de los presidentes son amplios y muy importantes, estima que estos se han reducido de forma considerable. También planteó una periodización del presidencialismo en la cual el último siglo corresponde a una presidencia de los ministros (1904-1958), el segundo a una presidencia de la legalidad marcial (1958-1991) y el tercero a una de mayorías (desde 1991). Durante esta última se presenta el agrietamiento del poder presidencial y el Presidente termina sitiado por los intereses de los congresistas.

Algunos estudios han enfatizado en la forma como los poderes de excepción —estados de sitio antes de la Constitución de 1991— le daban poderes extraordinarios al Presidente, que fueron usados para reprimir las protestas sociales. Se enfatiza cómo entre 1958 y 1990 el estado de sitio fue casi permanente, haciendo de Colombia un país en donde la anormalidad jurídica era la norma, lo cual condujo a diversos estatutos y programas aplicados por los gobiernos de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y Virgilio Barco (1986-1990). Las protestas ciudadanas que suelen ser aceptadas en los Estados de derecho fueron criminalizadas³¹. También se ha resaltado la forma como esta figura ha implicado el traslado de facultades legislativas al poder Ejecutivo, lo cual se convierte, de hecho, en una adición a su poder, con amplias implicaciones para la democracia que se mueve en un terreno de frontera con la autocracia. El más reciente y completo estudio es el de Mau-

30 Sánchez, Ricardo, Op. cit.

31 Gallón, Gustavo (1979) Quince años de estados de sitio en Colombia 1958-1978, Bogotá: Editorial América Latina; Salamanca, Adolfo y Aramburu, José Luis (1981) El cuadro de la justicia: estado de sitio sin estado de sitio. Bogotá: Cinep; Pécaut, Daniel (2007) Crónicas de cuatro décadas de política colombiana. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

ricio García Villegas³², en el cual presenta una mirada histórica y jurídica a los estados de excepción en el país y evalúa los poderes presidenciales y sus efectos, especialmente el traslado de facultades legislativas a los presidentes como una adición de poder, que se ha convertido en recurrente.

Respecto a las relaciones entre el Presidente y el poder Legislativo hay varios análisis, la mayoría referidos a un periodo de gobierno, una o varias legislaturas. En uno de los estudios jurídicos Carlos SÁCHICA³³ revisa la legislación y resalta cómo el Congreso fue durante varias décadas el escenario en el cual se debatían las grandes cuestiones y los problemas nacionales y se fijaban los rumbos del país. El poder Legislativo imperaba sobre los presidentes. También era el foco de la oposición deliberante a los gobiernos, y ejercía férreo control político en el marco del bipartidismo. Esto se mantuvo hasta mediados del siglo XX. En adelante, después del Frente Nacional que fue el de transacciones y equilibrios pactados, devino el predominio del poder presidencial, que se fue haciendo más fuerte con las reformas sucesivas; el Congreso se convirtió en un apéndice del Ejecutivo, pero los congresistas cuentan con grandes prerrogativas y fondos del Estado para su intermediación. Por su parte, Marco Palacios había puntualizado que los estados de excepción se habían convertido, antes de 1991, en un verdadero y efectivo poder Legislativo de los presidentes y la posibilidad de gobernar mediante decretos que otorgan atribuciones extraordinarias³⁴. La “Misión Alesina” también planteó, en su diagnóstico sobre las instituciones colombianas, que existía un claro desequilibrio de poderes y falta de sobrepesos adecuados, especialmente por el exceso de poder Legislativo del Presidente³⁵.

En el mismo sentido, Elizabeth Ungar y Juan Felipe Cardona realizan un análisis del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y parcialmente de Álvaro Uribe Vélez (los dos años que van desde 2002-2004) y concluyen que si bien el Ejecutivo sigue dominando buena parte de la agenda legislativa y mantiene un considerable margen de maniobra en el manejo de

32 García, Mauricio (2004) “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. (Eds.) El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I. Bogotá: Colciencias - Instituto Colombiano de Antropología - Universidad de Coimbra - Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores.

33 SÁCHICA, Luis Carlos (1990) *Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia*. México: Instituto de Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/899/31.pdf>

34 Palacios, Marco (1995) *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.

35 Alesina, Alberto (2001) *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo - Alfaomega.

las relaciones con el Congreso debido al control que ejerce sobre el presupuesto y los nombramientos en la burocracia estatal, el éxito o fracaso de su agenda gubernativa depende en buena medida de las transacciones que esté dispuesto o que tenga que hacer con los congresistas³⁶. En un análisis previo Ungar había hecho una descripción un poco más detallada de las negociaciones entre los presidentes y los congresistas, recurrió a la expresión “governabilidad tarifada” para referirse a las presiones que hacen los congresistas al Presidente por prebendas, a cambio de apoyos³⁷. Que es la misma tesis sostenida por Archer y Shugart de un Presidente que no desarrolla su poder potencial por las presiones a que es sometido por el Congreso³⁸, tesis que sostuvo también Pedro Medellín cuando utilizó la expresión “Presidente sitiado”³⁹. Resaltaba la existencia de una paradoja: un fuerte poder presidencial, sometido a presiones de los congresistas y con débil poder sobre sus partidos, debido a la alta fragmentación y el personalismo imperante en estos.

A diferencia de la mayoría de análisis anteriores, que constituyen ensayos de interpretación o estudios centrados en lo jurídico, hay un estudio que contiene un enfoque empírico-analítico sobre estas relaciones entre poderes y sistematiza y analiza información respecto a la producción legislativa según la procedencia. Sonia Patricia Cortés⁴⁰ analiza el periodo 1991-2010 e incluye una descripción de la actividad legislativa (cuantitativa) y parcialmente del control político a través de los intentos de moción de censura a algunos ministros.

Dentro del tercer grupo de estudios Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1997) consideran que un aspecto central de la Constitución de 1991 fue la necesidad de producir un ajuste en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que generara un mayor equilibrio; es decir, que le restara intensidad al presidencialismo. Producto de ello fue el establecimiento de la prohibición de la reelección presidencial y la reglamentación y mayor control del estado de excepción, a la vez que el incremento del

36 Ungar, Elizabeth y Cardona, Felipe (2006) El Congreso en la encrucijada, en: Francisco Leal (Ed.) La encrucijada - Colombia en el siglo XXI. Bogotá: Norma.

37 Ungar, Elizabeth, Op. cit.

38 Archer, Ronald y Shugart, Matthew, Op. cit.

39 Medellín, Pedro, Op. cit.

40 Cortés, Sonia Patricia (2012) Equilibrio y control del poder político en la tradición constitucional colombiana, *Via Inveniendi Et Iudicandi*. Ed. 13 Vol. 7 No. 1, Enero - Junio de 2012; Milanese, Juan Pablo (2011) “Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006”, CS No. 8, julio - diciembre y Milanese, Juan Pablo (2012) Op. cit.

control político. También se ha enfatizado que la nueva Carta se orientaba a limitar los poderes presidenciales, especialmente los de excepción, por la recurrente práctica de declarar estados de sitio casi de forma continua y permanente⁴¹. En perspectiva histórica se habría presentado una coyuntura en la cual nominalmente se redujeron los poderes del Presidente, pero aun así continuó siendo uno de los países de América Latina con un presidencialismo más fortalecido. Se habría dado, más bien, una racionalización de los poderes presidenciales, fortaleciéndolos, pero introduciendo reglas que permitieran un mayor control: moción de censura, la creación de órganos autónomos e independientes, nuevos órganos de control⁴².

De la revisión de los estudios precedentes se pueden destacar 5 aspectos:

- I. Se evidencia la circularidad y reiteraciones de muchos análisis, especialmente aquellos que se aproximan a las caracterizaciones del presidencialismo colombiano, la mayoría centrados en la búsqueda de adjetivos. Abundan y todos apuntan a resaltar el sobredimensionamiento de los poderes presidenciales, aunque la mayoría resaltan las atribuciones formales contempladas en la Constitución. Son pocos los estudios empíricos que incorporan información sistemática y comparable.
- II. Bajo la influencia del artículo de Ronald Archer y Matthew S. Shugart, algunos análisis subrayan la paradoja de los grandes poderes del Ejecutivo, enfrentado a la capacidad de presión y de chantaje de los congresistas. Pero no asumen el diferencial que implican las reformas institucionales y su incidencia sobre los partidos políticos.
- III. De los cuatro ejes el menos desarrollado es el segundo, el de las relaciones entre poderes, sobre el cual solo un artículo contiene información empírica sistemática.
- IV. La temporalidad de los análisis no permite tener una visión de conjunto, la evolución de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ni diferenciar periodos o distinguir entre un gobierno y otro. En este sentido se ha obviado el análisis del tipo de liderazgo como un factor que puede generar diferencias, de igual forma que el tipo de coaliciones que se generan dando origen a gobiernos unificados, en la modalidad de coaliciones pragmáticas en torno al Presidente.
- V. No hay estudios que abarquen todo el periodo propuesto (1990-2002), tampoco desde una perspectiva neoinstitucionalista compleja

41 Palacios, Marco, Op. cit.; Medellín, Pedro, Op. cit.

42 Ortiz, Julio C. (2008) La evolución político-constitucional de la República de Colombia 1976-2005, *Estudios Constitucionales*, Año 6 No. 2, pp. 247-300.

que puede aportar una mejor comprensión, que analice las reglas de juego y su evolución, así como su influencia en las características de las relaciones entre los dos poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo), y el papel de la institucionalización organizativa de los partidos en estas relaciones.

A partir de este sintético balance, en el presente libro se propone hacer aportes en cinco aspectos centrales, que no se encuentran en los estudios existentes:

- I. Caracterizar las facultades y atribuciones que tienen los presidentes colombianos y el Congreso de la República y la forma como sus modificaciones, su ejercicio y las relaciones con los partidos políticos y la clase política configuran un tipo de presidencialismo de transacción durante el periodo 1990-2002.
- II. Aportar a la comprensión de la forma como se concretan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de qué formas y con qué intensidad incide el primero en las labores del segundo; cómo ejerce este sus funciones legislativas y de control político sobre el Ejecutivo; ello orientado a establecer diferencias y similitudes entre los cinco presidentes que cubren el periodo objeto de estudio.
- III. En términos del análisis, desde una perspectiva neoinstitucionalista contextualizada, el estudio pretende contribuir a determinar cómo inciden las reglas de juego político, las instituciones (las atribuciones y facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el reglamento de funcionamiento del Congreso) y las características de los partidos y del sistema de partidos en las relaciones entre ambos poderes públicos.
- IV. Aportar a la comprensión de cómo el tipo de liderazgo constituye una variable interviniente importante en los tipos de presidencialismo y en las relaciones entre ambos poderes.
- V. Caracterizar el tipo de presidencialismo de transacción con una descripción densa del tipo de relaciones de intercambio entre los dos poderes públicos.

Por lo anterior, con el libro se propone llenar un vacío en el subcampo de los estudios institucionales en Colombia, con una mirada que no es de coyuntura y que abarca los tres gobiernos postconstitucionales.