



Revista Estudios Socio-Jurídicos
ISSN: 0124-0579
editorial@urosario.edu.co
Universidad del Rosario
Colombia

Duque Daza, Javier

¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014

Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 17, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 79-123

Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73333009003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014*

¿Presidents Legislating? Legislative Powers in the Colombian Presidential Regime 1991-2014

Presidentes legislando? As facultades legislativas no presidencialismo colombiano 1990-2014

JAVIER DUQUE DAZA**

FECHA DE RECEPCIÓN: 18 DE FEBRERO DE 2014. FECHA DE ACEPTACIÓN: 6 DE MAYO DE 2014

Doi:

Para citar este artículo: Duque, D. J. (2014). ¿Presidentes legislando?: las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 77-121. doi:

RESUMEN

Este artículo analiza el poder presidencial en Colombia, específicamente las facultades legislativas y los poderes partidarios durante el período 1991-2014. La tesis central es que el presidencialismo colombiano no es tan fuerte como suele considerarse. Los presidentes están sujetos a fuertes presiones por parte de los partidos y de los congresistas, y están abocados a negociar con estos el apoyo a sus políticas y proyectos ofreciendo incentivos selectivos. Estas relaciones son propias de un presidencialismo transaccional basado en coaliciones fabricadas, clientelismo institucionalizado y un poder ejecutivo con amplias facultades y poderes, pero limitados y condicionados.

Palabras clave: presidencialismo, poder Ejecutivo, clientelismo, Congreso, partidos.

* Este artículo hace parte de la investigación *El presidente y el Congreso. Relaciones entre poderes en Colombia 1990-2014*, adelantado dentro de la convocatoria 2012-2013, Universidad del Valle, Colombia.

** Polítólogo. PhD en Ciencia Política, Flacso, México. Profesor, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Correo electrónico: jduqued86@hotmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the presidential power in Colombia, specifically the legislative powers and partisan powers during the period 1991-2014. The central thesis is that the Colombian presidential system is not as strong as is often seen. The presidents are subject to strong pressure from the parties and Congress and are bound to negotiate with these supporting policies and projects offering selective incentives. These relationships are typical of a compromise based on fabricated presidential coalitions, institutionalized patronage and executive branch with broad authority and powers, but limited and conditioned.

Key words: presidentialism, executive power, patronage, Congress, parties.

RESUMO

Este artigo analisa o poder presidencial na Colômbia, especificamente as faculdades legislativas e os poderes partidários durante o período 1990-2014. A tese central é que o presidencialismo colombiano não é tão forte como costuma ser considerado. Os presidentes estão sujeitos a fortes pressões por parte dos partidos e dos congressistas e estão abocados a negociar com eles o apoio a suas políticas e projetos oferecendo incentivos seletivos. Estas relações são próprias de um presidencialismo transacional baseado em coalizões fabricadas, clientelismo institucionalizado e um poder Executivo com amplas faculdades e poderes, mas limitados e condicionados.

Palavras-chave: Presidencialismo, poder Executivo, clientelismo, Congresso, partidos.

Introducción

El presidencialismo ha sido un recurrente objeto de análisis y de estudios empíricos en América Latina. Después de los debates de las décadas de 1980-1990 sobre el presidencialismo, animados inicialmente por Juan Linz (1990 y 1994), en las dos últimas décadas, muchos análisis se han centrado en el estudio, la cuantificación y ponderación de las facultades y poderes de los presidentes en relación con los otros poderes públicos, y en los efectos que estos tienen sobre la estabilidad democrática.

En particular, los trabajos sobre los poderes presidenciales cuentan con una abundante literatura y tres obras de la década de 1990 se constituyeron en referentes de estudios posteriores: *Presidents and Assemblies*, de Matthew S. Shugart y John Carey (1992); *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1997), y *Executive Decree Authority*, editado por John Carey y Matthew S. Shugart (1998). En cuanto a los poderes legislativos de los presidentes, estas obras convergieron en su medición a partir de seis indicadores: la capacidad de veto (parcial o total), el poder de insistencia, la capacidad de emitir decretos, la iniciativa legislativa exclusiva del presidente, el poder de formular el presupuesto de la nación y la capacidad para convocar a plebiscitos. Se puso el relieve en señalar que el modelo de relaciones entre poderes públicos basado en pesos y contrapesos corría un mayor riesgo de verse alterado —y con ello se arriesgaba la estabilidad democrática— cuando los presidentes tenían amplias potestades legislativas con una alta capacidad de veto; la posibilidad de emitir decretos con carácter de ley y la potestad para proponer referendos vinculantes.

Estos estudios también convergieron en los factores explicativos del poder presidencial: la combinación específica entre los poderes constitucionales de los presidentes y de los congresos o parlamentos, y los poderes partidarios de los presidentes (su capacidad para manejar y controlar las mayorías en los parlamentos o congresos a través del liderazgo presidencial o incidencia sobre los líderes de su partido y de la disciplina partidista). Si bien se acepta, en términos generales, que el poder presidencial es mayor cuando el presidente cuenta con respaldo de mayorías en el Congreso, tiene poderes partidarios y amplias atribuciones, también cuenta la forma como se establezcan estas competencias y hay tres aspectos que resultan deter-

minantes: 1) las facultades que permiten al presidente controlar la agenda legislativa (los poderes de urgencia y los derechos especiales del presidente durante el proceso de enmienda, además de la iniciativa exclusiva en ciertas materias de ley, y el control sobre la elaboración y el proceso de aprobación legislativa del presupuesto de la nación); 2) las facultades que permiten al presidente modificar el *statu quo* unilateralmente (la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, con o sin autorización previa del Congreso, la iniciativa para convocar a plebiscitos, y ciertos tipos de poder de veto constructivo); y 3) las facultades que le permiten bloquear cambios al *statu quo* impulsados por el Congreso Nacional (el veto total y parcial que le permite al presidente bloquear cambios al *statu quo* aprobados por el Congreso, y la iniciativa exclusiva del presidente en ciertas materias que impide que el Congreso modifique el *statu quo* en dichas materias) (Aninat, 2009).

Un avance importante en estos estudios fue el cuestionamiento a la tesis según la cual en los sistemas presidencialistas los gobernantes terminan usurpando los poderes legislativos, desvirtuando así el esquema de separación y autonomía de poderes. Se argumentó que los presidentes ejercen potestades legislativas no por usurpación, sino por delegación consciente y estratégica de parte de los parlamentos o debido a estipulaciones constitucionales que lo permiten (Carey y Shugart, 1998; Negreto, 2000; Saiegh, 2005; PNUD, 2005; Payne et al., 2003; Negreto, 2006; Nolte, 2008; Aninat, 2009; Orozco y Zovatto, 2010).

Ánalisis posteriores han aplicado las categorías y las tesis de estos primeros estudios (Shugart y Haggard, 2001; Samuels y Shugart, 2003; Payne et al., 2003), y, en la última década, se publicaron dos trabajos que cuantifican los poderes legislativos en América Latina y proyectaron una visión de conjunto de los poderes legislativos de los presidentes: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2005), que contiene un anexo estadístico en el que se ponderan los poderes y unifican las escalas, y los trabajos de Mercedes García Montero que hacen parte de su libro *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* (2009), el cual es la obra más completa sobre reglas y su funcionamiento en América Latina, a la vez que una síntesis y un balance crítico de los debates y de las diferentes propuestas de medición.

En este campo, es claro que los análisis comparados que recurren a la cuantificación han logrado un gran avance en la comprensión del

presidencialismo y de sus relaciones entre poderes. Desde la propuesta inicial de comienzos de la década de 1990, se ha avanzado en algunos aspectos que han contribuido a una mejor comprensión de los poderes legislativos de los presidentes: a) a los indicadores propuestos en Shugart y Carey (1992), se le han adicionado otros que se consideran importantes en el proceso legislativo: el mensaje de urgencia y la convocatoria a los congresos en sesiones extras (Payne et al., 2003; García Montero, 2004); b) se ha propuesto clasificar a los países según la capacidad de voto y de decreto de los presidentes (Mainwaring y Shugart, 1997), y los poderes, según sean poderes de agenda positivos (PAP), que expresan la capacidad de iniciativa y trámite de las propuestas del presidente (iniciativa exclusiva legislativa, el mensaje de urgencia, elaboración del presupuesto nacional, convocatoria a sesiones extraordinarias, el poder de decreto); y los poderes de agenda negativos (PAN), que contrarrestan al poder legislativo (poderes de voto: voto e insistencia parcial voto e insistencia total) (Cox y McCubbins, 2005); c) ante la heterogeneidad de resultados de diversas mediciones de los poderes, se ha llamado la atención en la necesidad de establecer cierta ponderación en el tratamiento de indicadores y de mediciones de los componentes de las variables, por cuanto se suele asignar la misma importancia a los poderes presidenciales, equiparando la influencia de los poderes de decreto y los de agenda (Morgenstern, 2002). Se considera inadecuado el peso que se le asigna a la capacidad de manejo de la agenda por parte del presidente que es estimada suficiente para que el presidente cambie el *statu quo* unilateralmente y la crítica ha derivado en la introducción de ponderaciones a los valores asignados a los indicadores (PNUD, 2005) y en la revisión del planteamiento central, aunque se considera que el control de la agenda es una facultad importante del presidente de la República, y, como su aprobación requiere una mayoría parlamentaria favorable, se relativiza su influencia decisiva (García Montero, 2004 y 2009; Aninat, 2009); d) el poder del presidente para convocar a plebiscitos o referéndums suele limitarse a contextos y situaciones excepcionales y especiales poco frecuentes, por ello, algunos autores prefieren no incluirlos en la construcción de índices de poder legislativo (García Montero, 2004 y 2009); e) se han incluido en algunos análisis también la incidencia de los reglamentos internos de los congresos o parlamentos en la capacidad legislativa de los presidentes diferenciándose las etapas de iniciativa y constitutivas, eficacia,

y se han propuestos índices, como el índice de potencia institucional legislativa (IPIL) de Mercedes García Montero (2004 y 2009).

En el marco de estos estudios, el presente artículo hace un análisis de los poderes legislativos de los presidentes en Colombia en el período 1991-2014 (que corresponde a los gobiernos posconstitucionales, que se han regido por las reglas instituidas por la Constitución de 1991). En primer lugar, se revisa la ubicación de Colombia como un caso en el que los presidentes cuentan con amplios poderes de legislación (Shugart y Carey, 1998); amplios poderes de acción (Payne et al., 2003) y 'muy altos' poderes legislativos (PNUD, 2005). Se sostiene que los poderes no son tan fuertes como tradicionalmente se ha afirmado y que hay errores en la apreciación que conduce a estas clasificaciones y a la inclusión de Colombia dentro del grupo de presidencialismo fuerte. Una nueva medición y ponderación de los indicadores permite ubicar a Colombia dentro del subgrupo de presidencialismos moderados. En segundo lugar, el artículo actualiza el estudio de Ronald Archer y Matthew Shugart (1997) en lo concerniente a los poderes legislativos de los presidentes: matiza la tesis de un presidencialismo fuerte (proponiendo uno más moderado en sus atribuciones) y mantiene la caracterización de los presidentes asediados por el poder legislativo producto de la debilidad de los poderes partidarios y del predominio de partidos clientelistas, para lo cual se sugiere la denominación de *presidencialismo de transacción*. Este planteamiento se ilustra con una revisión de casos significativos de intercambios y transacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en las dos últimas décadas.

El artículo consta de tres partes: en la primera, se ubica a Colombia como uno de los países de América Latina en los que el poder presidencial es moderado; en la segunda, se analizan los poderes partidarios y su combinación con las facultades legislativas de los presidentes; y, en la tercera, se ilustra con casos significativos la dinámica transaccional y de intercambio de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Al final, se presentan algunas conclusiones.

1. Las facultades legislativas de los presidentes.

Colombia en perspectiva comparada

Hay diversos modos de medir los poderes legislativos de los presidentes con base en las atribuciones y competencias establecidas por las respectivas constituciones.

Como ya lo planteamos, los seis indicadores propuestos por Shugart y Carey (1992) constituyen una referencia central de distintas mediciones (la capacidad de veto —parcial o total—, el poder de insistencia, la capacidad de emitir decretos, la iniciativa legislativa exclusiva del presidente, el poder de formular el presupuesto de la nación, la capacidad para convocar a plebiscitos). Estos realizaron la primera cuantificación (tabla 1).

Tabla 1. Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos

(convertidos en escala 0-1)

Países	Veto total	Veto parcial	Decreto	Iniciativa exclusiva	Convocatoria a plebiscito	Definición del presupuesto	Total	Escala de 0-1
Brasil	1	2	4	1	0	1	9	0,37
Paraguay	2	2	2	0	0	0	6	0,26
Uruguay	1	1	0	2	0	2	6	0,25
Ecuador	1,5	1,5	1	0	2	0	6	0,25
Chile	2	0	0	1	0	2	5	0,20
México	2	3	0	0	0	0	5	0,20
Colombia	1	2	1	0	0	1	5	0,20
Panamá	2	3	0	0	0	0	5	0,20
Guatemala	2	0	0	0	2	0	4	0,16
Nicaragua	1	2	0	0	0	0	3	0,12
El Salvador	2	0	1	0	0	0	3	0,12
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2	0,08
Argentina	2	0	0	0	0	0	2	0,08
Honduras	2	0	0	0	0	0	2	0,08
Costa Rica	1	0	0	0	0	1	1	0,04

Continúa

Países	Veto total	Veto parcial	Decreto	Iniciativa exclusiva	Convocatoria a plebiscito	Definición del presupuesto	Total	Escala de 0-1
Perú	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0,00

* La transformación del valor del índice en una escala de 0 a 1 se ha realizado de la siguiente forma: valor (0-1) = (valor/valor superior del rango de la escala).

Veto total: 4 = sin posibilidad de insistencia; 3 = con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de más de 2/3 del parlamento; 2 = con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de 2/3; 1 = con posibilidad de insistencia que requiere mayoría absoluta o mayoría extraordinaria inferior a 2/3; 0 = no existe o se requiere la mayoría simple para su insistencia.

Veto parcial: 4 = veto sin posibilidad de insistencia; 3 = insistencia que requiere una mayoría extraordinaria; 2 = insistencia que requiere mayoría absoluta; 1 = insistencia que requiere la mayoría simple de los asistentes; 0 = no existe.

Decreto: 4 = decreto sin posibilidad de rescisión; 2 = presidente con poder temporal de veto con pocas restricciones; 1 = autoridad limitada para emitir decretos; 0 = sin poder para emitir decretos sin la delegación del Congreso.

Iniciativa exclusiva: 4 = sin posibilidad de enmienda por parte del Congreso; 2 = la posibilidad de enmienda del Congreso es restringida; 1 = posibilidad total de enmienda; 0 = sin iniciativa exclusiva.

Poder de presupuesto: 4 = el presidente elabora el proyecto y el Congreso no puede modificarlo; 3 = el Congreso puede reducir pero no incrementar las partidas del presupuesto; 2 = el presidente impone el gasto total sin que la Asamblea pueda modificarlo; 1 = el Congreso puede incrementar las partidas solo si designa los nuevos recursos; 0 = el Congreso tiene completa autoridad para preparar o enmendar el presupuesto.

Convocatoria a plebiscito: 4 = el presidente carece de restricciones para convocarlo; 2 = puede convocarlo pero con restricciones; 0 = el presidente no tiene capacidad para convocarlo.

Fuente: Shugart y Carey (1992, p. 150, tabla 8.2). Se toman los valores de la última Constitución.

Una década después, Samuels y Shugart (2003) realizaron otra medición con base en la premisa de que la posibilidad de establecer decretos y el poder de agenda (iniciativa legislativa) dan a los presidentes una importante capacidad para direccionar la actividad legislativa. El poder de veto obliga a que el Congreso deba concertar con el presidente las iniciativas legislativas y permiten la intervención del presidente en el proceso legislativo. Lo más importante es el poder de decreto que le permite a un presidente legislar unilateralmente, es su más potente herramienta. El poder de agenda tiene más impacto que la capacidad de decreto; debido a que normalmente el Congreso cuenta con la facultad de rescindir los decretos, el poder de agenda restringe la capacidad del Congreso para legislar. Cuando se combina el poder de decreto con el de agenda y, especialmente, con el poder de veto, los presidentes cuentan con un verdadero y poderoso control sobre el proceso legislativo.

Tabla 2. Los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos (2003)

Países	Veto parcial	Decreto	Iniciativa exclusiva	Total	Escala de 0-1
Argentina	2	2	1	5	0,83
Ecuador	1	1	2	4	0,67
Colombia	0	2	2	4	0,67
Chile	2	0	2	2	0,67
Brasil	0	2	1	3	0,50
Panamá	2	0	0	2	0,33
Uruguay	0	0	2	2	0,33
Guatemala	2	0	0	2	0,33
El Salvador	1	1	2	4	0,33
Bolivia	2	0	0	2	0,33
Costa Rica	1	0	0	1	0,17
Perú	0	1	0	1	0,17
Venezuela	0	0	0	0	0,17
México	1	0	0	1	0,17
Honduras	1	0	0	1	0,17
Paraguay	0	0	0	0	0,00
Nicaragua	0	0	0	0	0,00

Veto: 2 = voto con posibilidad de insistencia con mayorías superior al 60%; 1 = no se permite el voto sobre la ley de presupuesto; para la insistencia de otras leyes, se requiere mayoría superior al 60%; 0 = no existe el voto o se requiere la mayoría simple para su insistencia.

Decreto: 2 = posibilidad de emitir decretos en diversas materias y el Congreso solo puede pronunciarse después del efecto; 1 = posibilidad de emitir decretos, pero su vigencia está limitada a la promulgación del Congreso; 0 = sin poderes para emitir decretos sin la delegación del Congreso.

Iniciativa legislativa: 2 = presidente con capacidad de iniciativa, existen restricciones a las enmiendas del Congreso; 1 = el presidente tiene iniciativa en diversas áreas, pero la Asamblea puede enmendarlas; 0 = el presidente carece de iniciativa exclusiva o solo la tiene para el presupuesto, y no hay restricciones para que el Congreso lo enmiende.

Fuente: Samuels y Shugart (2003).

En esta medición, se resaltan las variaciones significativas en los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos. Colombia es ubicada dentro del grupo de países cuyos presidentes tienen mayor poder. Este análisis considera que es probable que los poderes legislativos más importantes sean el de voto y el de decreto, el primero de reacción (que permite bloquear reformas e iniciativas del Congreso) y el segundo de acción (que

incide en la adopción de políticas que significan cambios en el *statu quo*. De acuerdo con estas categorías (Shugart y Mainwaring, 1997), los presidentes en Colombia cuentan con amplios poderes de acción y moderados poderes de reacción.

Frente a este tipo de medición, otros trabajos señalaron la relevancia de ponderar los poderes por cuanto no se puede asignar el mismo valor e importancia a todos. Algunas facultades tienen mayor peso e incidencia en el poder presidencial que otras, especialmente se ha enfatizado en concederle más valor a la capacidad decreto, al veto constructivo y al mensaje de urgencia (Morgenstern, 2002; Aninat, 2004; Montero, 2004 y 2009). Acogiendo esta sugerencia, el libro *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2005) elabora una medición más fina y clasifica a los países de América Latina en cinco categorías según la fortaleza de los poderes legislativos de los presidentes. Los resultados se incluyen en las tablas 3 y 4. Colombia es categorizada como un país cuyos presidentes tienen poderes legislativos 'muy altos (0,59/1,00).

Tabla 3. Ubicación de los países de América Latina según los poderes presidenciales para legislar (PNUD, 2005)

Países	Capacidad de voto total	Capacidad de voto parcial	Facultades extraordinarias (emitir decretos)	Elaboración del presupuesto	Iniciativa legislativa exclusiva	Convocatoria a plebiscito
1. Brasil	0,15	0,15	1,00	0,91	0,67	0,00
2. Perú	0,15	0,15	0,67	0,73	0,33	1,00
3. Ecuador	1,00	0,69	0,33	0,73	0,33	1,00
4. Colombia	0,31	0,31	0,67	0,64	0,67	1,00
5. Panamá	0,77	0,77	0,67	0,55	0,33	0,00
6. Chile	0,85	0,85	0,33	0,73	0,67	1,00
7. Uruguay	0,54	0,54	0,67	0,64	0,33	0,00
8. Paraguay	0,23	0,23	0,00	0,64	0,00	0,00
9. Guatemala	0,77	0,00	0,33	0,18	0,00	1,00
10. Costa Rica	0,77	0,00	0,00	0,64	0,00	0,00
11. Bolivia	0,85	0,00	0,00	0,27	0,33	0,00
12. México	0,92	0,00	0,67	0,36	0,00	0,00

Países	Capacidad de voto total	Capacidad de voto parcial	Facultades extraordinarias (emitter decretos)	Elaboración del presupuesto	Iniciativa legislativa exclusiva	Convocatoria a plebiscito
13. Argentina	0,85	0,85	0,33	0,45	0,00	0,50
14. Honduras	0,69	0,00	0,33	0,36	0,00	0,00
15. Nicaragua	0,15	0,15	0,00	0,73	0,00	0,00
16. El Salvador	0,77	0,00	0,00	0,82	0,00	1,00
17. Venezuela	0,08	0,08	0,33	0,64	0,00	1,00

Capacidad de voto: 0 = sin poder de voto; 0,07 = voto revocado con el voto de la mayoría de presentes en ambas cámaras o única o en ambas cámaras conjuntamente; 0,15 = voto revocado con el voto de la mayoría del total de los congresistas; 0,23 = voto revocado con el voto de la mayoría de los votos presentes en cada cámara; 0,30 = voto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de cada cámara; 0,38 = revocado con las 3/5 partes de los presentes en la cámara única o en sesión conjunta; 0,46 = revocado con las 3/5 partes del total de los miembros en la cámara única o en sesión conjunta; 0,53 = revocado con las 3/5 partes de los presentes en cada cámara; 0,61 = revocado con las 3/5 partes del total de los miembros de cada cámara; 0,69 = revocado con las 2/3 partes de los presentes en la cámara única o en sesión conjunta; 0,76 = revocado con las 2/3 partes del total de miembros de la cámara única o de ambas conjuntamente; 0,84 = revocado con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de cada cámara; 0,92 = con el voto de 3/5 del total de miembros de cada cámara; 1,0 = sin revocación del voto.

Capacidad de emitir decretos mediante facultades extraordinarias: 0 = el presidente no tiene facultad de emitir decretos; 0,33 = el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente, pero el campo es restringido (circunstancias excepcionales/algunas áreas de la ley); 0,67 = el presidente puede emitir decretos no delegados, pero los decretos tienen validez solo por un tiempo limitado; 1 = el presidente puede emitir decretos no delegados, que no pueden ser revocados fácilmente por el Congreso y tienen efectos a largo plazo.

Iniciativa legislativa exclusiva: 0 = las áreas de iniciativa exclusiva están limitadas al presupuesto anual y tratados y acuerdos internacionales; 0,33 = el presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 0,67 = el presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 1 = el presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, y el legislativo tiene solo una limitada facultad para modificar esta legislación.

Capacidad del presidente para modificar el presupuesto después de ser aprobado: 0 = el presupuesto solo puede ser modificado a iniciativa del legislativo; 0,33 = el presidente no puede modificar el presupuesto por su propia iniciativa; 0,67 = el presidente puede modificar el presupuesto, pero solo con la aprobación del legislativo; 1 = el presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, y sin la aprobación del legislativo.

Convocatoria a plebiscito: 0 = el presidente no puede convocar; 0,50 = el presidente puede convocar a un plebiscito no vinculante; 1,0 = el presidente puede convocar a un plebiscito vinculante.

Fuente: adaptación y ponderación sobre la base de 0-1 del PNUD (2005).

Tabla 4. Índice de poder legislativo de los presidentes en América Latina (PNUD, 2005)

Categoría	Países	Índice de poder legislativo
Muy alto	Chile	0,66
	Brasil	0,62
	Colombia	0,59
	Ecuador	0,59

Continúa

Categoría	Países	Índice de poder legislativo
Medio alto	Perú	0,50
	Argentina	0,44
	Panamá	0,43
Medio	Uruguay	0,38
Medio bajo	El Salvador	0,33
	Venezuela	0,30
	Guatemala	0,29
	Honduras	0,25
	México	0,24
	Bolivia	0,23
	Costa Rica	0,23
Muy bajo	Paraguay	0,19
	Nicaragua	0,19

* El nivel de los poderes es evaluado desde una perspectiva regional comparada. Un país con un nivel 'muy alto' es aquel cuyo registro está por encima de la desviación estándar de la media regional. 'Medio alto' significa que su puntaje está entre el promedio regional y una desviación estándar positiva. El mismo método se utiliza para los niveles 'medio bajo' y 'muy bajo'.

Fuente: PNUD (2005).

Sobre estos resultados, caben algunas consideraciones. Por una parte, se ha estimado que el indicador de la capacidad para convocar a plebiscitos o referendos solo aplica en casos excepcionales y especiales con muy poca recurrencia, por ello, su inclusión en la elaboración de un indicador puede distorsionar el resultado final de otras facultades que operan con mayor frecuencia y son más recurrentes. El índice del PNUD (2005) lo pondera con un menor valor que otras facultades y, en otras propuestas, se excluye del indicador (García Montero, 2009). Por otra parte, se considera que incluir el mensaje de urgencia como una forma de decreto le resta importancia a este y lo fusiona dentro de otros muchos decretos, cuando, en realidad, se trata de una facultad presidencial independiente y una de las que más influye en los poderes legislativos de los presidentes por cuanto tiene influencia en la conformación de la agenda y en sus ritmos de aprobación y de debate

(García Montero, 2004 y 2009).¹ En tercer lugar, se le ha dado relevancia a la capacidad de los presidentes para convocar a sesiones extraordinarias; por cuanto esta facultad puede tener potencial influencia en los resultados de los debates y en la legislación resultante, también se pondera si corresponde solo al presidente o también al poder legislativo. En cuarto lugar, se diferencian los poderes del presidente que constituyen poderes de agenda positivos (PAP), aquellos que denotan la capacidad de iniciativa y trámite de las propuestas del presidente (iniciativa exclusiva legislativa, el mensaje de urgencia, elaboración del presupuesto nacional, convocatoria a sesiones extraordinarias, el poder de decreto); y los poderes de agenda negativos (PAN), que contrarrestan al poder legislativo (poderes de veto: voto e insistencia parcial voto e insistencia total) (Cox y McCubbins, 2005).

En quinto lugar, la facultad de convocatoria a plebiscito que propone el PNUD (2005) incluye un equívoco, pues se refiere a la capacidad del presidente para convocar a plebiscitos vinculantes y no vinculantes, pero no tiene en cuenta que en algunos casos los mandatarios pueden convocarlos, pero sin que estos se refieran a leyes o proyectos que deban pasar necesariamente por el Congreso (única instancia facultada para legislar o para delegar en el presidente la emisión de decretos-ley). En el caso de Colombia, la ponderación del PNUD (1995) incurre en un error al atribuirle el máximo puntaje en el indicador de plebiscito (1 = cuando el presidente puede convocar a plebiscito vinculante). En este caso, no se trata de una convocatoria que pueda hacer el presidente para aprobar leyes. La Constitución establece que este puede convocarlo para aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados, podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados. Así mismo, el presidente también puede convocar al pueblo

¹ La autora aplica el mismo criterio a la formulación del presupuesto, pues considera que se trata de un decreto anual, concreto y limitado que no incide mucho en el poder legislativo presidencial. A diferencia de esta tesis, consideramos que esta facultad es vital en algunos países —como es el caso de Colombia—, por cuanto el presupuesto es el resultado de negociaciones arduas y de intercambios de los cuales dependen las relaciones entre el presidente y los congresistas con la inclusión en él de inversiones regionales que son apalancadas por los senadores y representantes a la Cámara y que luego reivindican para efectos electorales.

para que se pronuncie sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, a excepción de las que están relacionadas con los estados de excepción. Tampoco puede tratarse de la duración del período constitucional del mandato presidencial ni pueden modificar la Constitución. Cuando ninguna de las dos cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el presidente podrá convocarlo (L. 134/94, art. 7.º). En dos décadas de vigencia, no se ha convocado ningún plebiscito.

Teniendo en cuenta estas observaciones, se propone una nueva medición que incluye los indicadores ponderados propuestos por el PNUD —excluyendo la convocatoria a plebiscito por el motivo ya señalado— y los dos indicadores complementarios que sugiere García Montero —convocatoria a sesiones extraordinarias y mensaje de urgencia—² (tablas 5 y 6).

Tabla 5. Ubicación de los países de América Latina según los poderes presidenciales para legislar

<i>Países</i>	<i>Iniciativa legislativa exclusiva</i>	<i>Elaboración del presupuesto</i>	<i>Convocatoria a sesiones extraordinarias</i>	<i>Facultades extraordinarias (emitir decretos)</i>	<i>Mensaje de urgencia</i>	<i>Capacidad de voto parcial</i>	<i>Capacidad de voto total</i>
1. Brasil	0,67	1,00	0,60	1,00	0,16	0,15	0,15
2. Perú	0,33	1,00	1,00	0,67	0,00	0,15	0,15
3. Ecuador	0,33	1,00	0,60	0,33	0,67	0,69	1,00
4. Colombia	0,33	0,67	1,00	0,33	0,16	0,31	0,31
5. Panamá	0,33	0,67	1,00	0,67	0,00	0,77	0,77
6. Chile	0,67	0,67	0,60	0,33	0,33	0,85	0,85
7. Uruguay	0,33	0,33	0,60	0,67	0,50	0,54	0,54
8. Paraguay	0,00	0,67	0,40	0,00	1,00	0,23	0,23
9. Guatemala	0,00	0,00	0,60	0,33	0,00	0,00	0,77
10. Costa Rica	0,00	0,67	1,00	0,00	0,00	0,00	0,77

² Con base en el criterio de que la facultad de decreto y de voto son las de mayor incidencia y que tienen un mayor peso, seguidas del mensaje de urgencia, iniciativa legislativa exclusiva, convocatoria a sesiones extraordinarias y luego la elaboración del presupuesto. En la misma línea de la ponderación propuesta por el PNUD (2005): = (veto parcial x 4) + (veto total x 4) + (puntaje decretos x 4) + (iniciativa legislativa exclusiva x 4) + (puntaje presupuesto x 3) + (puntaje mensaje de urgencia x 3) + (sesiones extraordinarias x 2). Los tres primeros constituyen facultades más directas y taxativas, los otros tres dependen más de la interacción con el Congreso.

Países	Iniciativa legislativa exclusiva	Elaboración del presupuesto	Convocatoria a sesiones extraordinarias	Facultades extraordinarias (emitir decretos)	Mensaje de urgencia	Capacidad de voto parcial	Capacidad de voto total
11. Bolivia	0,33	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,85
12. México	0,00	1,00	0,00	0,67	0,00	0,00	0,92
13. Argentina	0,00	0,67	0,60	0,33	0,00	0,85	0,85
14. Honduras	0,00	0,67	0,60	0,33	0,00	0,00	0,69
15. Nicaragua	0,00	0,67	0,80	0,00	0,00	0,15	0,15
16. El Salvador	0,00	0,67	0,20	0,00	0,00	0,00	0,77
17. Venezuela	0,00	0,67	0,20	0,33	0,00	0,08	0,08

Capacidad de voto: 0 = sin poder de voto; 0,07 = voto revocado con el voto de la mayoría de presentes en ambas cámaras o única o en ambas cámaras conjuntamente; 0,15 = voto revocado con el voto de la mayoría del total de los congresistas; 0,23 = voto revocado con el voto de la mayoría de los votos presentes en cada cámara; 0,30 = voto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de cada cámara; 0,38 = revocado con las 3/5 partes de los presentes en la cámara única o en sesión conjunta; 0,46 = revocado con las 3/5 partes del total de los miembros en la cámara única o en sesión conjunta; 0,53 = revocado con las 3/5 partes de los presentes en cada cámara; 0,61 = revocado con las 3/5 partes del total de los miembros de cada cámara; 0,69 = revocado con las 2/3 partes de los presentes en la cámara única o en sesión conjunta; 0,76 = revocado con las 2/3 partes del total de miembros de la cámara única o de ambas conjuntamente; 0,84 = revocado con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de cada cámara; 0,92 = con el voto de 3/5 del total de miembros de cada cámara; 1,0 = sin revocación del voto.

Capacidad de emitir decretos mediante facultades extraordinarias: 0 = el presidente no tiene facultad de emitir decretos; 0,33 = el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente, pero el campo es restringido (circunstancias excepcionales/algunas áreas de la ley); 0,67 = el presidente puede emitir decretos no delegados, pero los decretos tienen validez solo por un tiempo limitado; 1 = el presidente puede emitir decretos no delegados, que no pueden ser revocados fácilmente por el Congreso y tienen efectos a largo plazo.

Iniciativa legislativa exclusiva: 0 = las áreas de iniciativa exclusiva están limitadas al presupuesto anual y tratados y acuerdos internacionales; 0,33 = el presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 0,67 = el presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación; 1 = el presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, y el legislativo tiene solo una limitada facultad para modificar esta legislación.

Capacidad del presidente para modificar el presupuesto después de ser aprobado: 0 = el presupuesto solo puede ser modificado a iniciativa del legislativo; 0,33 = el presidente no puede modificar el presupuesto por su propia iniciativa; 0,67 = el presidente puede modificar el presupuesto, pero solo con la aprobación del legislativo; 1 = el presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, y sin la aprobación del legislativo.

Convocatoria sesiones extraordinarias: 1 = solo el ejecutivo tiene facultad para convocarlas; 0,80 = el ejecutivo como el legislativo tienen facultad para convocarlas (si la iniciativa es del legislativo, se requieren 2/3 de los miembros); 0,60 = ambos tienen facultad para convocarlas (si la iniciativa es del legislativo, se requiere mayoría absoluta); 0,40 = ambos tienen facultad para convocarlas (si la iniciativa es del legislativo, se requiere el voto de la cuarta parte de los miembros); 0,20 = ambos poderes tienen facultad para convocarlas (en el caso de que la iniciativa sea del legislativo, la convocatoria debe hacerla la comisión delegada); 0,00 = ambos tienen facultad para convocarlas (para su aprobación en cualquier caso, se requiere de mayoría de 2/3 de los presentes).

Mensaje de urgencia: 0 = no se contempla; 0,16 = cualquier proyecto 30 días por cámara; 0,33 = cualquier proyecto, salvo el presupuesto, de 3, 10 o 30 días por cámara; 0,50 = cualquier proyecto, salvo el presupuesto y aquellos que necesitan mayorías cualificadas, 45 días cámara de origen, 30 días cámara revisora. Se convierte en ley si no hay pronunciamiento; 0,67 = materia económica. Si el Parlamento no se pronuncia en 30 días, se convierte en ley; 0,84 = materia económica. Si el Parlamento no se pronuncia en 15 días, se convierte en ley; 1 = cualquier materia. Si el Parlamento no se pronuncia en 30 días (por cámara), se convierte en ley.

Fuente: adaptación y ponderación sobre la base de 0-1 del PNUD (2005). La convocatoria a sesiones extraordinarias, capacidad de voto y el mensaje de urgencia son tomados de García Montero (2009).

Tabla 6. Índice de poder legislativo de los presidentes en América Latina

<i>Países</i>	<i>Índice de poder legislativo</i>
1. Ecuador	0,68
2. Panamá	0,66
3. Brasil	0,65
4. Uruguay	0,61
5. Chile	0,58
6. Perú	0,58
7. Argentina	0,48
8. Colombia	0,43
9. Paraguay	0,38
10. México	0,38
11. Costa Rica	0,37
12. Honduras	0,35
13. Bolivia	0,32
14. Nicaragua	0,30
15. Venezuela	0,24
16. El Salvador	0,23
17. Guatemala	0,24

Fuente: cálculos del autor con base en la tabla 5 y en la ponderación propuesta por el PNUD (2005).

De igual forma que las ponderaciones planteadas por el PNUD (2005) y por García Montero (2009), los países en los que los presidentes cuentan con más poderes legislativos en su conjunto son Ecuador, Panamá, Brasil, Uruguay, Chile y Perú, que suelen ser incluidos como casos de poderes legislativos medio alto o muy altos.

Con la ponderación, la exclusión del plebiscito por su carácter excepcional y la inclusión del mensaje de urgencia y la convocatoria a sesiones extraordinarias como aspectos que pueden incidir en la agenda y en el proceso legislativo, los resultados cambian de forma significativa. Colombia pasa de la categoría 'muy alta' en la capacidad legislativa de los presidentes (0,59) a 'medio alta' (0,43); en términos comparados regionales, pasa del tercer al octavo lugar, un valor moderado. En análisis anteriores, los

poderes legislativos del presidencialismo colombiano se han considerado muy fuertes (Archer y Shugart, 1997); se ha señalado que Colombia es un caso típico de “desmedido poder presidencial” (Osuna, 2002), de “presidencialismo extremo” (Urrego y Quinche-Ramírez, 2008) y de “exagerado presidencialismo” (Naranjo, 2003; Collazos, 2010). Ahora, los resultados indican poderes más moderados, al menos en sus facultades legislativas.

Las dos facultades que suelen considerarse más determinantes en los poderes legislativos de los presidentes tienen en el caso de Colombia valores bajos. En cuanto a la posibilidad de establecer decretos, el valor es muy moderado, contrario a lo que suele plantearse, más aún si tenemos presente que la capacidad de emitir decretos debe ser analizada en correspondencia con las normas que regulan la aprobación de los decretos y los poderes partidarios (Negreto, 2002). La Constitución establece diversos tipos de decretos: los decretos-ley (que se expiden en virtud de facultades extraordinarias, siguen vigentes después de la vigencia de estas facultades); los decretos legislativos (son los que establecen los estados de excepción, son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y son temporales, mientras dura el estado de excepción; en el caso de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, con excepción de los que crean nuevos tributos, salvo que el Congreso los vuelva permanentes); el decreto del plan nacional de desarrollo (se formula cada cuatro años por parte del gobierno y, si el Congreso no lo aprueba en los tres siguientes meses, entra a regir) y los decretos de contenido administrativo (los decretos reglamentarios, los decretos que desarrollan leyes marco y los decretos ejecutivos).³

³ La potestad reglamentaria es una facultad permanente del presidente de la República, prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y se ejerce mediante los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Por su parte, las leyes marco son una clase especial de ley, cuyas materias están previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Mediante estas, el Congreso le señala al gobierno los criterios y objetivos que habrán de servirle de marco para la producción de decretos que permitan la realización de esas finalidades. El gobierno tiene esta facultad permanente para dictar este tipo de decretos con dos condiciones: que se haya aprobado la ley marco y que los decretos se enmarquen en los criterios y objetivos establecidos por esta. También, recurre a decretos para nombrar o reemplazar a los ministros del despacho y a altos cargos, como directores de departamento administrativo; para nombrar personal diplomático y otros altos cargos; ascender a los miembros de la Fuerza Pública; dar permisos a los empleados públicos que los solicitan para aceptar de gobiernos extranjeros u organismos internacionales cargos, honores, recompensas o celebrar contratos con ellos; delegar funciones al ministro delegatorio (arts. 189 y 196). Igualmente, emite decretos para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (art. 200).

Las diversas mediciones se refieren a los decretos-ley o decretos extraordinarios, que son los que expide el presidente en ejercicio de las facultades que le confiere el Congreso (C. P., art. 150). Estas tienen como características centrales: a) Deben ser solicitadas expresamente por el gobierno, lo cual implica que el Congreso debe evaluar la pertinencia de la solicitud con base en criterios de eficacia, de capacidad técnica o porque considera que es algo de trámite que puede realizar sin problemas el gobierno; el gobierno acude a estas facultades cuando considera pertinente, necesario y conveniente hacerlo. b) No puede ser una delegación genérica, ni una 'carta blanca' para que el gobierno legisle sobre cualquier tema, debe evitarse la vaguedad y la indeterminación. c) Están limitadas en el tiempo a un máximo de seis meses.⁴ d) El Congreso puede en todo tiempo y por su propia iniciativa modificar los decretos-ley. e) No se pueden delegar para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas ni para decretar impuestos. f) Siempre hay una comisión consultiva conformada por dos senadores y dos representantes, que asesoran al presidente.

La Corte Constitucional ha insistido en el carácter habilitante, comisionado, no delegatario, de este tipo de facultades. Se considera que se trata de agilizar la legislación en un tema específico y no debe afectarse la distribución de poderes (Sierra Porto, 1998, p. 330), que se trata de una habilitación, dejar la potestad legislativa en manos del gobierno mediante un reparto excepcional que conduce a que el presidente cuente de forma temporal con la potestad reglamentaria, pero siempre con la intervención del legislativo que habilita, acompaña y puede derogar los decretos-ley. Se trata de una acción autorizada (Herrán, 2001).

El presidente también cuenta con iniciativa legislativa exclusiva en las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales; las leyes relacionadas con el Banco de la República y la organización del crédito público; la regulación del comercio exterior; fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos,

⁴ La Corte consideró que la expedición de decretos-ley por fuera del tiempo de las facultades extraordinarias constituye una violación a la Constitución y una invasión de poderes al Congreso, pues este no renuncia a sus funciones legislativas, sino que habilita temporalmente al gobierno para hacerlo (Corte Constitucional, Sentencia C-138/96, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública. No obstante, se equilibra esta facultad con la posibilidad de que las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno y, en últimas, depende del Congreso su aprobación. De igual forma, el gobierno debe formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. Se establece que no puede incluir partidas que no correspondan a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, que debe ser aprobado y expedirlo. El Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso puede eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas (C. P., arts. 346-351).

Por su parte, la capacidad de veto es considerada la limitación más importante al poder del Congreso, ya que es el último recurso del poder ejecutivo para imponer su deseo, se trata de un poder reactivo del presidente para evitar cambios propuestos por el poder legislativo; es claro que el veto no es útil si el ejecutivo desea introducir cambios (Shugart y Mainwaring, 2002) y, en casos de gobiernos divididos, se constituye en un arma en manos del presidente para evitar que se legisle (Wiberg, 2002). En Colombia, es muy débil, de hecho, no se incluye como veto, sino como sanción presidencial de las leyes. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las cámaras a segundo debate y el presidente sancionará sin poder presentar objeciones al proyecto que hay sido reconsiderado y fuera aprobado por la mitad más uno de los

miembros de una y otra cámara. Se exceptúa el caso en que el proyecto fuere objetado por constitucional. En tal caso, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley y, si lo declara inexistente, se archiva.

De las otras facultades, la de mayor valor ponderado es la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias. La Constitución establece que el Congreso se reúne en sesiones ordinarias (entre el 16 de marzo y el 20 de junio, y entre el 20 de julio y el 16 de diciembre) y en sesiones extraordinarias por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que este señale antes del inicio de las ordinarias. En el curso de ellas, solo podrá ocuparse de los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo (C. P., art. 138). El presidente también puede enviar mensaje de urgencia para cualquier proyecto de ley y la respectiva cámara deberá decidir sobre este dentro del plazo de 30 días. Aun dentro de este lapso de tiempo, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate (C. P., art. 163).

En suma: los poderes legislativos del presidente en Colombia son importantes, pero están limitados en un esquema de pesos y contrapesos. Los de mayor incidencia (poder de decreto y de veto) están matizados, no se trata de una transferencia de poder de la rama legislativa al poder ejecutivo, sino de una habilitación temporal y específica, y así lo ha recalcado en diversas ocasiones la Corte Constitucional al declarar la constitucionalidad de algunos decretos. Contrario a lo que suele plantearse, en Colombia, los poderes legislativos constitucionales de los presidentes son moderados.

2. Poderes legislativos moderados con débiles poderes partidarios

El segundo factor que incide en la forma como se concretan las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo está representado por los poderes partidarios del presidente, que le confieren control y/o apoyo de su partido o partidos integrantes de la coalición que lo apoya y del número de los escaños que estos controlen en los congresos o cámaras.

Los poderes partidarios están relacionados con dos aspectos: a) Con el grado de fragmentación del sistema de partidos (si el sistema está altamente fragmentado, es improbable que el partido en el poder llegue a controlar una mayoría parlamentaria, por lo cual debe recurrir a coaliciones o verse enfrentado a constantes bloqueos y, eventualmente, a parálisis legislativa). El otro extremo es el de un sistema de partidos bipartidista o pluralista moderado poco fragmentado en el cual el presidente cuenta con mayorías absolutas que le permiten imponer fácilmente todas sus iniciativas y sus políticas desconociendo a los demás sectores (igual sucede cuando se conforma un gobierno unificado mediante una coalición). b) Con la disciplina partidista y el control que se ejerce sobre el partido por parte del presidente o del director o la directiva de su partido. Puede darse que un presidente cuente con un partido mayoritario que lo respalda, pero el partido es indisciplinado y sus congresistas no acatan a las directivas ni brindan el apoyo que se espera a las iniciativas gubernamentales (Shugart y Mainwaring, 1997).

En cuanto a los partidos, resulta decisivo el grado de centralización y de disciplina, por cuanto la centralización partidista puede ayudar a los presidentes a conseguir apoyo en la legislatura, por parte de su propio partido y de otros (poderes partidarios), y facilitar las negociaciones y limitar el espacio de actuación autónoma de los congresistas. El control de los dirigentes de los partidos sobre los congresistas, especialmente cuando estos tienden a sustentarse en prácticas clientelistas, puede contribuir a que el Congreso desempeñe un papel político proactivo y no se constituya solo en un espacio de negociaciones individuales por prebendas y beneficios.

Los partidos que tienen un alto grado de institucionalización organizativa y en los cuales los congresistas o parlamentarios deben someterse a la disciplina coadyuvan a que existan negociaciones entre los poderes que no estén determinadas solo por intereses de reparto (Panebianco, 1992). Partidos débilmente institucionalizados,⁵ con poca disciplina interna y alta autonomía de los congresistas, generan dinámicas de negociaciones por prebendas o confrontaciones con el poder ejecutivo. Si el sistema de partidos conjuga este tipo de partidos con una alta fragmentación, se elevan los costos de las negociaciones y se puede llegar al inmovilismo o al chantaje permanente del poder ejecutivo.

Del cruce de los tipos de presidencialismos y de las actitudes y características de los partidos, resulta una gama de posibilidades o modalidades de relaciones entre ambos poderes, bajo la premisa de que las relaciones se mueven en un esquema de controles mutuos, de pesos y contrapesos, y que la mayor atribución de poder al presidente se concreta en detrimento de los poderes de la legislatura. El asunto aquí es determinar en términos formales las atribuciones y facultades de cada poder y de sus actitudes hacia la cooperación o el conflicto, así como la forma como estas se concretan en el tiempo, bajo determinados sistemas de partidos. Las opciones van desde los extremos del presidencialismo reforzado con fuertes poderes partidarios, con legislaturas con alta capacidad y proactivas (situación de equilibrios, capacidad de generación de políticas por ambas partes), hasta uno moderado con débiles poderes partidarios, con legislaturas con baja capacidad y reactivos. La variedad intermedia es amplia. Dado que en los presidencialismos no solo hay separación, sino también división de poderes, se pueden presentar escenarios de pugnacidad o de cooperación; de enfrentamientos o acuerdos; de división o unidad.

⁵ La institucionalización organizativa involucra un proceso a través del cual el funcionamiento de una organización partidista tiende a tener criterios universales de acción y métodos automáticos más que discretionales. Los procedimientos y reglas son conocidos, seguidos, acatados y aplicados. Un mayor grado de institucionalización implica, entonces, que la organización se vuelva más delimitada, compleja y homogénea en sus procedimientos, objetivos comunes y patrones de conducta, y en la correspondencia entre las reglas y el funcionamiento real del partido. Una alta rutinización implica la existencia de reglas estables conocidas por los diversos actores internos, las cuales son aplicadas de forma regular (no contingente) y acatadas por todos los actores. Entre mayor sea la institucionalización, menos espacio existirá para la contingencia, predominando la estandarización y el universalismo (Panebianco, 1992; Randall y Svasand, 2002; Duque, 2007).

En los casos de mayorías construidas mediante coaliciones, el presidencialismo latinoamericano se caracteriza por que las coaliciones generalmente no se formalizan ni son muy duraderas ni vinculantes para los legisladores. Los partidos pueden unir sus fuerzas para aumentar las posibilidades de un candidato presidencial, pero no hay garantías de que ese apoyo se mantenga una vez que el presidente tome posesión de su cargo. No obstante, las coaliciones constituyen el medio para superar el estancamiento que podría resultar si el presidente no tiene mayorías en el Congreso (Payne et al., 2003, p. 224). La formación de coaliciones ha sido frecuente en América Latina, con lo cual se ha confrontado la tesis de quienes critican el presidencialismo por estar sustentado en una doble legitimidad (del presidente y del Congreso, ambos elegidos popularmente de forma independiente) y una supuesta tendencia a la parálisis por la división de poderes (Lanzaro, 2001).

La capacidad de los presidentes para generar no solo alianzas electorales que le permitan ganar las elecciones (con la excepción de los sistemas con partidos predominantes o hegemónicos), sino también producir coaliciones con fuerza suficiente para tener fortalezas partidarias, resulta crucial. Pueden resultar presidentes que tienen fuertes atribuciones y facultades, pero no cuentan con mayorías suficientes, ante lo cual se puede generar parálisis legislativa y bloqueos a sus políticas (gobiernos divididos). Puede darse, por el contrario, un presidente con débiles facultades, pero con altos poderes partidarios, lo cual le posibilita un ejercicio de poder efectivo al contar con amplio apoyo del poder legislativo (Samuels, 2000).

En el caso de Colombia, ubicado como un caso de poderes partidarios medianamente reducidos, se resaltaban varios rasgos que empezaban a enunciar lo que sería el desempeño del presidencialismo en la década siguiente: a) los congresos de mayorías unipartidistas fueron más frecuentes, ello se explica por la predominancia del sistema bipartidista en donde los partidos Liberal y Conservador concentraban más del 90% de votos y escaños, y se alternaban en la Presidencia, aunque con más períodos liberales que conservadores; b) el alineamiento de los congresos suele generar más poder a los presidentes, salvo en Colombia en donde los partidos están altamente fragmentados y hay muy poca cohesión y disciplina; c) se comenzaba a visualizar lo que denominaron “el desmembramiento del sistema tradicional de partidos”, con las tendencias a conformar movimientos

políticos autónomos y disidencias, como la ocurrida en el año 2002 con el candidato Álvaro Uribe Vélez, que produjo realineamientos de muchos congresistas; d) se empezaba a resaltar la conformación de coaliciones de gobierno y alianzas electorales en un nuevo sistema de partidos con mayor fragmentación y desagregación de sectores de los partidos Liberal y Conservador (Giraldo, 2004; Duque, 2006 y 2007; Botero y Rodríguez, 2009; Batlle y Puyana, 2010).

En este contexto, Ronald Archer y Matthew S. Shugart (1997) habían analizado el presidencialismo colombiano a partir de una hipótesis del ‘acorralamiento’ de los presidentes en la cual se notaba una paradoja: presidentes con amplios poderes constitucionales sobre la legislación incapaces de llevar a cabo las reformas que se proponen y que sus propios partidos nominalmente respaldan. Aunque contaban con mayorías legislativas, los presidentes tenían débiles poderes partidarios debido a que los partidos estaban fuertemente fragmentados y los congresistas operaban a través de intercambios clientelares.

Estas consideraciones son válidas para el período 1990-2002, pero en la década siguiente (2003-2014) hubo algunos cambios importantes: a) el sistema de partidos transitó del bipartidismo con partidos divididos a un multipartidismo con alta fragmentación,⁶ los partidos Liberal y Conservador fueron desplazados de su preeminencia a posiciones de partidos minoritarios y se ven obligados a hacer alianzas para acceder a una porción del poder gubernamental y a entrar en coaliciones para apoyar a presidentes de la república de otros partidos; b) se mantiene la descohesión partidista y los presidentes gobernan mediante amplias coaliciones de partidos con un poder en el Congreso muy distribuido y poco concentrado. Ningún partido por sí mismo es capaz de formar mayorías;⁷ c) desde 2002, se presentó un

⁶ El indicador de número efectivo de partidos legislativos nos permite apreciar bien este cambio: en Senado se pasó de 2,22 en 1990 a 2,48 en 1994, a 2,53 en 1998, a 7,90 en 2002, a 6,83 en 2006 y a 5,80 en las elecciones de 2010. En la Cámara, se pasó de 2,14 en 1990 a 2,26 en 1994, a 2,50 en 1998, a 5,41 en 2002, a 7,10 en 2006 y en las elecciones de 2010 a 5,0. En las últimas elecciones, se sintió más la introducción del umbral electoral y la desaparición de algunos partidos en los que sus congresistas terminaron en prisión por los vínculos con grupos paramilitares (cálculos del autor con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

⁷ El grado de concentración en los dos primeros partidos permite ver la forma como los partidos Liberal y Conservador fueron perdiendo su fuerza electoral y disminuyeron de tamaño, y ello se reflejó en el grado de concentración de escaños en los dos primeros partidos durante las dos décadas: en 1990, en la Cámara era del 90,5% (partidos Liberal y Conservador); en 2002, se

proceso de desagregación, desaparición y surgimiento de nuevos partidos políticos producto de las dinámicas internas en los partidos Liberal y Conservador, del surgimiento de nuevos actores políticos, de la unificación de la izquierda que desde 2005 se aglutinó en el Polo Democrático Alternativo, todo en el marco de dos reformas institucionales;⁸ d) los tres gobiernos de este período conformaron macrocoaliciones que les permitieron tener mayorías fabricadas en el Congreso (ver tabla 7).

Tabla 7. Colombia: coaliciones de gobierno 1990-2014

Gobierno	Partidos de la coalición al iniciarse el gobierno	Escaños en el Congreso (número y porcentaje)	
		Senado	Cámara de representantes
César Gaviria Trujillo (1990-1994)	Partido Liberal*	58 (56,9%)	88 (54,6%)
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	Partido Liberal	58 (56,9%)	88 (54,0%)
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	‘La Gran Alianza por el Cambio’: durante la primera parte del gobierno		
	• Partido Conservador**	29 (28,4%)	52 (31,9%)
	• Liberales ‘colaboracionistas’	22 (21,5%)	30 (18,4%)
	• Otros partidos o independientes	6 (5,9%)	7 (4,2%)
	• Indígenas	1 (0,9%)	2 (1,2%)
	Total	58 (56,8%)	89 (55,8%)

Continúa

había reducido al 60,4% y siguió disminuyendo en 2006 al 35,7% y, en 2010, fue del 49,0%; este último año los dos partidos mayoritarios fueron el partido Social de Unidad Nacional (27,4%) y el partido Conservador (21,6%) (cálculos del autor con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

⁸ La primera fue en 2003 (A. L. 1/03), que estableció las listas únicas; la barrera electoral; el método de cifra repartidora para asignar escaños; prohibió la doble militancia; se estableció el voto preferente como una alternativa para las listas únicas; de manera transitoria, se estableció que los congresistas podrían agruparse y conformar nuevos partidos, siempre y cuando sus respectivas votaciones sumaran al menos el 2% del total de votos válidos para Senado en las elecciones de 2002. La segunda fue en 2009 (A. L. 1/09), que tomó medidas respecto a la democratización interna de los partidos; se amplió el umbral electoral del 2 al 3% para Senado desde 2014; se establecieron límites a los gastos de las campañas; se estableció la silla vacía —la pérdida del partido de los escaños en los casos en que los congresistas sean capturados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad—.

Gobierno	Partidos de la coalición al iniciarse el gobierno	Escaños en el Congreso (número y porcentaje)	
		Senado	Cámara de representantes
Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)	• Partido Conservador	13 (12,7%)	21 (12,7%)
	• Movimiento Nacional	6 (5,8%)	1 (0,6%)
	• Equipo Colombia	4 (3,9%)	4 (2,4%)
	• Movimiento Integración Popular	4 (3,8%)	---
	• Cambio Radical	2 (1,9%)	7 (4,2%)
	• Movimiento Popular Unido	2 (1,9%)	2 (1,2%)
	• Colombia Siempre	2 (1,9%)	3 (1,8%)
	• Convergencia Ciudadana	1 (0,98%)	2 (1,2%)
	• Dejen Jugar al Moreno	1 (0,98%)	---
	• Apertura Liberal	---	5 (3,0%)
	• Nueva Fuerza Democrática	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Convergencia Popular Cívica	1 (0,98%)	4 (2,4%)
	• Alternativa Avanzada Social Alas	1 (0,98%)	---
	• Movimiento Moral	1 (0,98%)	---
	• Por la Seguridad Social	1 (0,98%)	---
	• Movimiento Nacional Progresista	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Vamos Colombia	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Movimiento Sí Colombia	1 (0,98%)	---
	• Movimiento Cívico Independiente	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Coalición (Rafael Pardo)	1 (0,98%)	---
	• Conservatismo Independiente	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Ciudadanos por Boyacá	1 (0,98%)	---
	• Seriedad por Colombia	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Movimiento Unionista	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Fuerza Progresista	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Progresismo Democrático	1 (0,98%)	---
	• Somos Colombia	1 (0,98%)	---
	• Partido Nacional Cristiano	1 (0,98%)	1 (0,6%)
	• Participación Popular	---	2 (1,2%)
	• Movimiento de Integración Regional	---	3 (1,8%)
	• Movimiento Únete	---	1 (0,6%)
	• Movimiento Afrodescendiente	10	24
	• Partido Popular Colombiano	(9,8%)	(14,5%)
	• Avalados por el partido Liberal que se sumaron a la coalición	63	88
	Total	(61.7%)	(53.3%)

Gobierno	Partidos de la coalición al iniciarse el gobierno	Escaños en el Congreso (número y porcentaje)	
		Senado	Cámara de representantes
Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)	• Partido Social de Unidad Nacional	20 (19,6 %)	29 (17,5 %)
	• Partido Conservador	18 (17,6 %)	29 (17,5 %)
	• Cambio Radical	15 (14,7 %)	21 (12,6 %)
	• Convergencia Ciudadana	7 (6,8 %)	8 (4,8 %)
	• Alas-Equipo Colombia	5 (4,9 %)	8 (4,8 %)
	• Colombia Democrática	3 (2,9 %)	2 (1,2 %)
	• Colombia Viva	2 (1,9 %)	---
	• Movimiento Nacional	---	2 (1,2 %)
	• Apertura Liberal	---	5 (3,0 %)
	• Movimiento de Integración Regional	---	4 (2,4 %)
	• Movimiento Popular Unido	---	2 (1,2 %)
	• Por el País que Soñamos	---	2 (1,2 %)
	Total	70 (68,6 %)	112 (67,4 %)
Juan Manuel Santos (2010-2014)	• Partido Social de Unidad Nacional	28 (27,4 %)	48 (29,1 %)
	• Partido Conservador	22 (21,6 %)	36 (21,8 %)
	• Partido Liberal	17 (16,7 %)	36 (21,8 %)
	• Cambio Radical	8 (7,8 %)	16 (9,7 %)
	• Partido Alianza Verde	5 (4,9 %)	3 (1,8 %)
	Total	80 (78,4 %)	139 (84,2 %)

* Liberales oficialistas 56; Movimiento Nacional Progresista 1; Movimiento Líder 1.

** El partido Conservador incluye los congresistas de los movimientos internos Fuerza Progresista, Movimiento Nacional Conservador, Nueva Fuerza Democrática, Conservatismo Independiente, Integración Regional, Salvación Nacional, Movimiento Humbertista.

Fuente: cálculos del autor con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para la Gran Alianza por el Cambio: (30 de julio de 1998). Alianza se apodera de las comisiones. *El Tiempo*.

No obstante las mayorías con que han contado los presidentes durante estas dos décadas, los poderes partidarios de los presidentes han sido muy débiles. Durante los dos primeros gobiernos liberales de César Gaviria y Ernesto Samper, las mayorías del partido Liberal en el Congreso no implicaban fuertes poderes partidarios, pues el partido estaba ampliamente fragmentado en decenas de facciones encabezadas por los congresistas, algunos de los cuales crearon sus propios movimientos políticos y mantenían esa doble condición de pertenencia liberal, pero con su propio mo-

vimiento político, que manejaban de forma autónoma.⁹ El partido Liberal era muy poco cohesionado y sus jefes nacionales no tenían la capacidad de aplicar disciplina de partido y las reglas vigentes poco contribuían a ello (las múltiples listas y el sistema de avales se combinaba con la representación proporcional, la no prohibición de la doble militancia, la flexibilidad en la aplicación de las reglas internas del partido, los incentivos para la política clientelar). Con frecuencia, se le caracterizaba como una 'confederación de caciques'. La debilidad interna y la descohesión partidaria era suplida por una fuerte dinámica de transacción entre el poder ejecutivo y los congresistas liberales individuales y algunos congresistas de otros partidos que contaban con representación burocrática.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se conformó la coalición 'Gran Alianza por el Cambio', que incluyó a los distintos movimientos internos del partido Conservador,¹⁰ a un sector de congresistas liberales autodenominados 'colaboracionistas' y a congresistas independientes, incluso un indígena. Se trató de una débil alianza de carácter transaccional que se mantuvo durante el primer período de la Presidencia y gradualmente se fue desdibujando. Incluso, en momentos álgidos en que proyectos del ejecutivo requirieron apoyo en el Congreso, no contó con él (los casos más sobresalientes fueron la frustrada reforma política de 2003 y el proyecto de referendo que propuso el presidente y que no logró su

⁹ Para este período, se recurrió al número de listas para ponderar el grado de división de los partidos, sobre la base de que cada lista en las elecciones representaba una facción interna con feudos electorales concentrados en sus respectivos departamentos. En las elecciones de 1991, después de la revocatoria del Congreso por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron listas, en promedio 7,8 listas por departamento a las elecciones para la Cámara y, en 1994, subió a 9,27 y se multiplicaron las listas para Senado en la circunscripción nacional. Existían ocho movimientos que se identificaban como liberales: Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Liberal Independiente de Restauración, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Oxígeno Liberal, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Renovador de Acción Social, Cambio Radical, y en los departamentos las facciones recibían con frecuencia la denominación correspondiente al congresista que las encabezaba. Se trata de facciones de clientela, estructuradas en torno a un congresista —a veces también por diputados departamentales, incluso por algunos concejales poderosos—, que se autoconstituían, se automantenían y autofinanciaban, la dirección central del partido no ejercía control sobre estas facciones ni existía disciplina partidista (Duque, 2006).

¹⁰ Igual que el Liberal, el partido Conservador también estaba dividido en decenas de facciones encabezadas por congresistas con vínculos en los departamentos, también habían surgido movimientos internos: Fuerza Progresista, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento de Salvación Nacional, Conservatismo independiente, Nueva Fuerza Democrática —creado por el propio presidente Andrés Pastrana—, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Movimiento Unidos por Colombia, Movimiento Humbertista, Movimiento de Integración Regional. En las elecciones para Cámara de 1991, el promedio de listas por departamento fue de 3,59 y, en 1994, de 4,0 (Duque, 2006).

aprobación en el Congreso). Este fue un período de gran desprestigio del Congreso, debido a los comprobados vínculos de muchos congresistas con el narcotráfico, que condujo a decenas de procesos de pérdida de investidura y al encarcelamiento y condena de muchos senadores y representantes, y al escándalo de corrupción que implicó al presidente y vicepresidentes de la Cámara de Representantes, quienes fueron condenados por delitos de cohecho y concierto para delinquir.¹¹

Desde las elecciones de 2002, los partidos Liberal y Conservador se empezaron a dividir y el candidato liberal disidente Álvaro Uribe Vélez conformó una coalición de diversos sectores y partidos que le permitió ganar las elecciones. Tras la reforma política de 2003, surgieron muchos pequeños partidos por agregación de congresistas y más de 30 de estos se mantuvieron como cuerpo parlamentario del gobierno, un gobierno unificado a través de una coalición fabricada a través de incentivos selectivos con muchos pequeños partidos y sin que el presidente ejerciera la dirección o la influencia directa sobre ninguno de ellos. Los partidos Liberal y el de izquierda Polo Democrático Alternativo se mantuvieron en la oposición como minorías que eran derrotadas siempre en las votaciones. Un presidente fuerte, con algunas facultades constitucionales, que recurrió con frecuencia al estado de excepción y que debió manejar decenas de partidos a través de transacciones e intercambios. Estas mayorías aprobaron la reforma constitucional que estableció la elección presidencial (A. L. 1/05), apoyó a Uribe Vélez, quien ganó de forma holgada las elecciones de 2006, y, de nuevo, en 2009, aprobó la convocatoria a un referendo que permitiría cambiar otra vez las reglas para reelegir por un tercer período a Uribe Vélez. La Corte Constitucional lo declaró inconstitucional.

Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se revelaron los vínculos de muchos congresistas con grupos narcoparamilitares, los procesos de la Corte Suprema de Justicia condujeron a prisión a más de 80 congresistas y excongresistas, la mayoría de ello de la coalición de gobierno.¹²

¹¹ Ver (15 de mayo de 2000). El Pallomari del Congreso. *Semana*; y (6 de noviembre de 2000). Banda en concierto. *Semana*.

¹² Hasta el año 2012, habían sido condenados 40 congresistas por vínculos con estos grupos armados ilegales (cerca del 18% del total del Congreso) y 11 de los 13 presidentes del Congreso entre 1999-2010 fueron vinculados a estos procesos. Hay 130 congresistas o excongresistas vinculados a procesos en investigación preliminar, 9 casos más en juicio y 470 alcaldes, exalcaldes, gobernadores y concejales municipales –Verdadabierta.com (2011). *¿Una nueva generación de parapolíticos?* Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/3633->

Por desaparición de pequeños partidos, se concentraron los escaños y la coalición de gobierno redujo el número de partidos, pero mantuvo una amplia mayoría con cerca del 70% del Congreso (los partidos no perdieron sus curules y a ella accedieron exintegrantes de los desaparecidos partidos o nuevos congresistas). De nuevo, se reprodujo la relación instrumental del *presidencialismo de transacción* que ilustramos en el siguiente apartado. Esta dinámica se mantuvo el siguiente cuatrienio, con el presidente Juan Manuel Santos, aunque hubo una alternancia atípica: el presidente electo conformó una macrocoalición, incluido el partido Liberal, que había estado en la oposición en los dos gobiernos anteriores, y se dio una ruptura entre el presidente y Álvaro Uribe Vélez y su grupo de apoyo, que crearon otro nuevo partido (Uribe Centro Democrático).

En suma: las dos décadas que cubren este período se han caracterizado por coaliciones de gobierno mayoritarias, sin un partido con mayorías ni capacidad de gobernar solo; sin que los presidentes cuenten con poderes partidarios, debido a la fragmentación del sistema de partidos, a la debilidad interna de estos y al predominio de los congresistas y de sus intereses y expectativas por encima de las organizaciones políticas.

3. La ‘gobernabilidad de trueque’: presidentes condicionados

Los presidentes colombianos poseen facultades legislativas relativamente amplias, aunque siempre limitadas y en contrapeso con el Congreso. Cuando cuentan con mayorías en el Congreso –como ha ocurrido en cinco de los seis gobiernos posconstitucionales, y en uno durante la mitad del gobierno–, este poder presidencial se potencia y se convierten en presidentes muy poderosos que, en el lenguaje de los medios en Colombia, imponen ‘una aplanadora’ legislativa y la coalición se convierte, en las palabras de Alan Ware (1996) respecto a los partidos en el gobierno, en unos “vencedores repartiéndose el botín del Estado”. Los presidentes cuentan con varias fuentes importantes de incentivos selectivos para los congresistas y hacen uso de ellos, y, a su vez, los partidos y los congresistas obtienen

iuna-nueva-generacion-de-parapoliticos y <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/4276-las-sumas-y-restas-de-la-justicia-frente-a-la-parapolitica> (Verdad Abierta con base en datos de la Corporación Arco Iris, febrero de 2011).

ventajas de las transacciones, orientadas a mantener su poder e influencia, a su reproducción electoral y a mantenerse y/o ascender en sus carreras políticas. Se configura un *presidencialismo transaccional*.

En primer lugar, el presupuesto se convierte en moneda de cambio entre el poder ejecutivo y los partidos y los congresistas. Después de muchas décadas de vigencia, la Constitución de 1991 prohibió los 'auxilios parlamentarios' (C. P., art. 355), los recursos establecidos en el presupuesto nacional producto de las negociaciones entre el Congreso y el ejecutivo, y los cuales quedaban a disposición de los congresistas para inversiones en sus respectivos departamentos, los manejaban con una alta discrecionalidad y, en ocasiones, eran dirigidos y apropiados por fundaciones de fachada que los mismos congresistas creaban para quedarse con ellos. Estos 'auxilios' han sido reeditados en muchas ocasiones bajo otros nombres y se han amparado en la propia Constitución que consagra que "el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores" (C. P., art. 133), con lo cual debe hacer gestión para conseguir recursos e inversiones para sus departamentos y municipios. Esta tensión entre la prohibición de los auxilios y la consagración de la responsabilidad de los representantes elegidos ha sido resuelta por la propia Corte Constitucional, que, en una de sus sentencias, consideró que este tipo de solicitudes se encuentra ligado a la naturaleza representativa del órgano legislativo y a la responsabilidad de los congresistas con sus electores y los departamentos en los que obtienen apoyo y frente a los cuales deben demostrar que hacen gestión para la consecución de recursos e inversiones.¹³ Pero, a su vez, la Corte también ha sido clara al señalar que los recursos públicos no pueden desviarse hacia particulares ni quedar a libre disposición de los congresistas; deben obedecer a criterios de equidad a las regiones, por lo cual no podían ser iguales para todos los departamentos, y los correspondientes proyectos de inversión debían ser asignados sectorialmente y no por obras específicas, y con criterios técnicos y su racionalización del gasto público.

En el gobierno de César Gaviria, cuando se aprobó la ley del presupuesto para 1994, los congresistas ponentes le propusieron al Ministro de Hacienda la inclusión de una partida de 100 mil millones para inversiones regionales, presentaron la lista de obras y pidieron a los demás congresistas

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-1168 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

que hicieran las suyas. El gobierno aceptó incluir esta partida y, cuando fue interpelado por la prensa al respecto, manifestó que su obligación como gobernante era mostrar resultados y que este tipo de inversiones eran normales, que “los congresistas estaban en todo su derecho de pedir recursos del presupuesto para sus regiones”.¹⁴ En esta ocasión, el Veedor del Tesoro manifestó que “la actitud del Ministro estaba bordeando el Código Penal” y señaló que algunos congresistas habían reconocido que les habían ofrecido partidas presupuestales si votaban a favor del proyecto de ley del presupuesto.¹⁵

Durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), se generó de nuevo un debate al ser incluidos en el presupuesto cupos para los congresistas a través de los fondos de cofinanciación, que habían sido creados con una vigencia entre 1994-1997 (L. 5^a/92, art. 283). Originalmente eran un instrumento financiero para apoyar con recursos del presupuesto la realización de obras en los municipios y departamentos, pero amparados en la Constitución y en la propia ley, que establece adelantar acciones ante el gobierno para satisfacer las necesidades de los habitantes de sus regiones, intervenir, gestionar o convenir ante los organismos del Estado ayudas para beneficio de la comunidad (L. 4^a/92). A través de negociaciones individuales, postulaban obras específicas en sus regiones que eran incluidas por el gobierno en el presupuesto y que llegaron en 1996 a 1.862 obras. Fue calificado en su momento como “clientelismo presupuestario para hacer complacencias clientelistas” (Hommes, 1998). Los debates en el Congreso terminaban convertidos en transacciones al menudeo con cada congresista en consecución de su apoyo (Restrepo, 1996). En el Plan Nacional de Desarrollo ‘El Salto Social’ (1995-1998), se incluyeron con el nombre de cupos indicativos recursos específicos por obras y municipios financiables con los fondos de cofinanciación (L. 188/95, art. 24). El director del Departamento Nacional de Planeación defendió esta figura como un producto de las relaciones entre poderes: “Eso hace parte del proceso normal de negociación de la ley de presupuesto, en el que los grupos de parlamentarios tanto los amigos del gobierno como sus opositores hacen valer su peso político”.¹⁶

¹⁴ Ver (10 de octubre de 1993). Presupuesto 94, un debate con cero a la izquierda. *El Tiempo*.

¹⁵ (18 de octubre de 1993). Caliente debate por los auxilios. *El Tiempo*.

¹⁶ (15 de abril de 1996). *Semana*.

Durante la Presidencia de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), el presupuesto para el año 2001 (L. 628/00) fue motivo de amplia controversia. Siendo ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, se incluyeron partidas denominadas ‘cupos indicativos’ o ‘recursos de inversión social regional’, que serían distribuidos entre todos los congresistas (entonces eran 800 millones por cada congresista, un adicional para presidentes de comisiones y miembros de mesas directivas). Se generó un gran debate que sirve para ilustrar muy bien este tipo de transacciones e intercambio entre el Congreso y el poder ejecutivo. El Ministerio de Hacienda argumentó que los congresistas pueden gestionar el gasto público cuando dichas erogaciones estén orientadas a satisfacer fines de interés general: “Los congresistas durante el período de debate del presupuesto realizaron gestiones para conseguir que el ejecutivo apoyara presupuestalmente a sus regiones, procurando incrementar considerablemente la inversión social en ellas, propósito loable que comparte plenamente el gobierno pero que, por restricciones fiscales, no puede atender en su totalidad”.¹⁷

Disfrazados con otras denominaciones, los fondos continuaron y el presidente electo para el período 2002-2006 propuso abolirlos mediante un referendo, aunque constitucionalmente no existían desde 1991. Paradójicamente, el referendo no obtuvo los votos suficientes que establece la ley para su aprobación y al año siguiente el propio gobierno fue acusado de revivir los auxilios parlamentarios al incluir en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) un rubro bajo la denominación de ‘inversiones regionales por sectorizar’, que fueron incluidos por sugerencia de los congresistas que intervinieron en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo.¹⁸ De nuevo, en 2003, el Procurador General de la Nación pidió revisar el plan de desarrollo por incluir este tipo de partidas y por determinar que, a través de las comisiones económicas, se nombrarían dos miembros para que concertaran con el gobierno “‘la inclusión de inversiones contenidas en el rubro de inversiones regionales por sectorizar’ (art. 11). Fue considerada como una interferencia indebida de los parlamentarios en la asignación del gasto público, que quebrantaba la autonomía del legislativo y desnaturaliza-

¹⁷ Comunicación del Viceministro de Hacienda a la Corte Constitucional (ver Corte Constitucional, Sentencia C-1168 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁸ Ver Gómez Buendía, H. (28 de abril de 2003). ¡Auxilio: viene el plan! *Semana*; (12 de mayo de 2003). Auxilio, parlamentario. *Semana*.

ba la función del poder ejecutivo, sin que fuera el producto de un debate democrático, sino de las presiones de los congresistas para reproducirse en el poder, que, a su vez, profundizaba la inequidad y el desarrollo desigual. Mientras avanzaba el debate, el propio presidente planteó que “lo peor que le puede pasar al gobierno es que se siga comprando al Parlamento con puestos y con auxilios”.¹⁹ Este mismo año una organización de la sociedad civil que promovía el voto del No al referendo le pidió al presidente no sancionar la ley del Plan Nacional de Desarrollo por incluir una ‘feria de auxilios’.²⁰ Finalmente, fue sancionada.

Tras la reelección de Álvaro Uribe Vélez, de nuevo, se puso en discusión el tema al ser incluido en el nuevo Plan de Desarrollo 2007-2010 (L. 1151/07) un rubro para un ‘banco de proyectos regionales’ con obras en cada departamento sugeridas por los parlamentarios y especificadas por municipios, y en detalle. El artículo incluía un listado sustentado en que se orientaban a “contribuir al logro de una mayor productividad, competitividad e impacto social en las regiones” y se financiarían con un crédito externo (art. 129). En la aprobación del plan, el ejecutivo había dejado constancia de que se financiarían en la medida en que se contara con los recursos y se obedeciera a una estricta priorización técnica. Este contenido del Plan de Desarrollo fue el producto de negociaciones con los congresistas de la coalición de gobierno y fue denunciado por el partido Liberal en la oposición. Fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado inexistente.²¹

Con el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), el presidente del Congreso de la coalición de gobierno hizo un llamado al gobierno: “No más auxilios parlamentarios explícitos o encubiertos. No aprovechar las tribulaciones y debilidades del Congreso”. Un poco después, un senador, con más de dos décadas de congresista, calificaba las negociaciones del presupuesto como una ‘autopista legislativa’, que preparaba el camino para la aprobación en el Congreso de los proyectos del gobierno.²² Siguiendo la

¹⁹ (24 de noviembre de 2003). *Semana*.

²⁰ Ver (10 de mayo de 2003). Piden no sancionar ley. *El Tiempo*.

²¹ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño; Sánchez, C. (18 de junio de 2008). Demolidor triunfo contra los orangutanes del Plan de Desarrollo. *El Espectador*.

²² El senador Camilo Sánchez del partido Liberal, congresista desde 1991. –(14 de abril de 2011). Autopista legislativa, sin metro. *Portafolio*—.

ruta trazada de las denuncias de los respectivos partidos cuando están en la oposición que critican sus propias prácticas, el expresidente Uribe Vélez acusó al presidente Santos de “sobornar al Congreso” y de lograr una “gobernabilidad por trueque”, es decir, negociar apoyos con los congresistas a través de los recursos de la nación.²³

En segundo lugar, en la lógica de la política clientelar y de partidos con una orientación fundamentalmente electoral y pragmática —más que ideológica y programática—, las interacciones entre los congresistas, los partidos y el poder ejecutivo giran en gran parte en torno a relaciones de clientela y, de ahí, se deriva una dinámica de intercambios de apoyos del Congreso a los proyectos e iniciativas del gobierno condicionadas a la concesión de cargos en la burocracia. Hay muchas evidencias de la forma como el ejecutivo recurre a la burocracia, a los cargos diplomáticos (el ‘clientelismo de la diplomacia’, mediante la cual se conceden cargos en embajadas y consulados a allegados y familiares de los congresistas)²⁴ y a los contratos como medio de negociación para lograr el apoyo a sus proyectos y políticas, y sobre cómo presionan los congresistas a los ministros y al propio presidente.²⁵ Un caso especialmente ilustrativo de este tipo de intercambios fue el proceso de aprobación de la reforma constitucional que estableció la reelección presidencial y que permitió un segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, cuyos intercambios y prebendas concedidas a los congresistas condujo a dos de ellos a la cárcel y a dos ministros y al secretario general de la Presidencia a ser acusados por el delito de cohecho.²⁶

²³ Uribe Vélez, A. *Gobernabilidad por trueque de auxilios, puestos y votos es efímera*. Recuperado de <http://centrodemocratico.com.co/2013/12/14/gobernabilidad-por-trueque-de-auxilios-puestos-y-votos-es-efimera-uribe/>

²⁴ (16 de enero de 2007). Diplomacia a la carrera. *El Tiempo*; (9 de julio de 2010). La canciller. *Semana*.

²⁵ Ver, por ejemplo: García Villegas, M., & Revelo, J. E. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia; (12 de junio de 2004). Tira y afloje. *El Tiempo*; (26 de septiembre de 2006). Uribe está cansado de tanta pedidura; (27 de junio de 2009). El ventilador de las notarías. *Semana*; (9 de julio de 2010). Corte Suprema condenó a Alirio Villamizar por feria de las notarías; (7 de septiembre de 2010). Por Yiddis-política irá a juicio Sabas Pretelt. *El Espectador*.

²⁶ Su aprobación se realizó en medio de una controversia generada por el cambio del voto a última hora de uno de sus miembros, que se había opuesto a la propuesta y por la ausencia de otro congresista en el momento de la votación, quien previamente había solicitado el archivo del proyecto. La representante del partido Conservador Yiddis Medina, del departamento de Santander, se había opuesto inicialmente al proyecto y reconoció posteriormente que su cambio de voto se debió a que el gobierno le había prometido mayor inversión en su zona de influencia política en la

De nuevo: presidentes poderosos en facultades, pero conminados a negociaciones con el Congreso y expuestos a las exigencias burocráticas de este.

Los presidentes y en general el poder ejecutivo central se enfrenta a presiones diversas y a chantajes por parte del Congreso y se configura así un *presidencialismo de transacción*. Cuando surgen iniciativas del gobierno que puedan afectar los intereses o el estatus de los congresistas, estos bloquean la iniciativa o no movilizan sus electores para apoyarla, aun siendo el presidente de su propio partido. Esto sucedió con las iniciativas de referendos surgidas desde el gobierno en los años 2000 y 2003.

En 1999, el presidente Andrés Pastrana propuso realizar un referendo que permitiría hacer una reforma política que se proponía 'sanear' la política en el país y que correspondía a una promesa de campaña que le había permitido obtener el apoyo del movimiento Oxígeno Liberal y de algunos congresistas liberales e independientes. El proyecto incluía muchos cambios, algunos de ellos afectaban el estatus de los congresistas (nuevas causales de pérdida de investidura o anulación de la elección para quien se exceda en los topes de financiación electoral; listas únicas en las elecciones; introducción de la figura de bancadas parlamentarias) y concedía poderes extraordinarios al presidente para que impulsara las negociaciones de paz con las FARC.²⁷ Finalmente, el proyecto no prosperó en el Congreso, los congresistas de Oxígeno Liberal no estuvieron de acuerdo con su contenido y el partido Liberal se opuso a los poderes que la reforma concedía al presidente.

Tras este intento fallido después del escándalo que condujo a que el presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Representantes renunciaran por el manejo irregular de contratos y que se revelara la existencia de una nómina paralela que condujo a la cárcel a los tres congresistas, el

región del Magdalena Medio en su departamento. Después de esta decisión, varios miembros de su grupo político fueron nombrados en cargos oficiales. Posteriormente, fue condenada a 47 meses por el delito de cohecho y, en la sentencia, la Corte Suprema de Justicia planteó que la aprobación de la reforma constitucional "fue la expresión de una clara desviación de poder, en la medida en que el apoyo de una congresista a la iniciativa de enmienda constitucional se obtuvo a partir de acciones delictivas" (Corte Suprema de Justicia, 2008, p. 20). El representante Teodolindo Avendaño, del departamento del Valle del Cauca, también del partido Conservador, quien desapareció del Congreso en la fecha de la votación, recibió una notaría a cambio, que luego vendió por 450 millones. También, fue condenado por cohecho y enriquecimiento ilícito. Así mismo, Iván Díaz Mateus, el representante a la Cámara reemplazado por Yiddis Medina, fue condenado a seis años de cárcel por el delito de concusión, por presionar a un funcionario público, pues contribuyó a presionar a su suplente para que modificara su voto (*El Tiempo*, 3 de junio de 2009; Duque, 2010).

²⁷ Ver Colombia. Ministerio del Interior. (1999). *Reforma política. Un propósito de nación*. Bogotá.

presidente impulsó un proyecto de referendo para adelantar la reforma política. Inicialmente, el presidente se reunió con las fuerzas políticas para darle forma al referendo y se definieron algunos puntos: los instrumentos constitucionales contra la corrupción, la reforma al sistema político y al Congreso, y un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas. Posteriormente, el gobierno radicó el proyecto y este incluía la revocatoria del Congreso (anticipar las elecciones), la reducción de su tamaño, pasaría de 100 a 72 senadores y de 161 a 103 representantes; la eliminación de las asambleas departamentales y de la figura de los diputados; la reducción de los concejos y la institución del voto obligatorio temporalmente; el aumento de las causales de pérdida de investidura de los congresistas; y eliminación de privilegios salariales y de prestaciones sociales de los congresistas.²⁸ El presidente anunció que no permitiría cambios por parte del Congreso, la propuesta generó un gran debate al ser presentada con mensaje de urgencia, los congresistas de la coalición de gobierno lo apoyaron inicialmente pero luego se opusieron, mientras que el partido Liberal condicionó su apoyo y sugirió que también se revocara al propio presidente. El presidente debió retirar el punto de anticipación de las elecciones²⁹ y, finalmente, retiró todo el proyecto ante la oposición de gran parte de los congresistas. Tampoco prosperó una iniciativa popular de referendo que iba en la misma dirección de la propuesta gubernamental y hubo una ruptura entre el gobierno y su coalición de gobierno, que incluyó fuertes críticas del Ministro del Interior a los congresistas y sus demandas burocráticas.³⁰ Las mayorías fabricadas en el Congreso se empezaron a descomponer al segundo año del gobierno, el presidente finalmente cedería y el referendo fue retirado, entre tanto un sector de independientes describió de forma contundente las relaciones entre poderes: “Queremos un presidente que se amarre los pantalones, no que se los baje”.³¹

²⁸ Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara en *Gaceta del Congreso*, año IX, Nº 98, 5 de abril de 2000.

²⁹ Ver (2 de abril de 2000). Así se cocinó el referendo. *El Tiempo*.

³⁰ El nuevo ministro Humberto de la Calle manifestó que sus relaciones con el Congreso estarían exentas de hojas de vida, de favores y de contraprestaciones. “No podemos seguir con un proceso de relaciones entre el ejecutivo y el Congreso que están bajo sospecha para muchos colombianos, hay que hacer una cosa mucho más clara” —(9 de mayo de 2000). Gobierno abre el referendo. *El Tiempo*—.

³¹ Declaraciones de la senadora Ingrid Betancourt del movimiento Oxígeno Liberal, que había

El Congreso no aceptó reformarse y se opuso a la iniciativa gubernamental que no ofrecía nada a cambio y, por el contrario, limitaba el estatus y las prerrogativas de los congresistas. Al finalizar su mandato, con un sentido más testimonial que de realidad política, el presidente Pastrana radicó un mes antes de entregar la Presidencia un nuevo proyecto de reforma política.

De nuevo, en 2003, la propuesta de referendo que afectaba los intereses y el estatus del Congreso tampoco tuvo el apoyo de los parlamentarios. El presidente Uribe Vélez había prometido en su campaña impulsar una reforma política que condujera a transformar los modos de obrar político en el país y, cuando se posesionó, presentó al Congreso un proyecto de convocatoria a un referendo que en su aprobación contó con el apoyo de las mayorías de la coalición de gobierno solo cuando se excluyeron de él los puntos referentes a la revocatoria del Congreso y el establecimiento de un sistema unicameral (votaron en contra el partido Liberal y de las pequeñas agrupaciones de izquierda). El referendo incluía algunos puntos que afectaban directamente a los congresistas: abolía las suplencias (que les dan campo de manejo y distribución del tiempo de sus curules entre integrantes de sus redes de apoyo); reducía el Congreso (se pasaría de 102 a 83 senadores y se reducía la Cámara); aumentaría las causales de pérdida de investidura; ponía límites a las pensiones; desaparecía las contralorías municipales y departamentales (manejadas por los congresistas como cuotas burocráticas); insistía en la abolición de los auxilios parlamentarios (prohibidos por la Constitución, pero que habían seguido a través de diversas modalidades de inversiones regionales). Aunque en el Congreso las mayorías de la coalición de gobierno apoyaron el referendo, en las elecciones no fue así, los congresistas no movilizaron sus redes electorales ni hicieron campaña activa a su favor y solo una pregunta alcanzó el umbral requerido.³² Posteriormente, se aprobó en el Congreso una reforma política que modificó algunos aspectos del sistema electoral, pero no se incluyó ningún punto del referendo que afectaba los intereses de los congresistas (A. L. 1/02).

hecho parte de la Gran Alianza por el Cambio –(18 de mayo de 2000). El Congreso muestra los dientes. *El Tiempo*–.

³² Mientras que en las elecciones parlamentarias de 2002 hubo 9.286.175 votos, en la votación del referendo solo una pregunta alcanzó el umbral mínimo total de 6.267.443 votos, y la que más votos por el sí obtuvo, 5.874.193, aunque el 70% de los congresistas eran de la coalición de gobierno. Solo la primera pregunta superó el umbral (Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*).

Las mayorías de la coalición de gobierno aprobaron en el Congreso el referendo con las expectativas de mantenerse dentro de la coalición y acceder a los incentivos que ello implica y para no aparecer ante la opinión pública como refractarias a las reformas (en su proceso, se aplicó también la tradicional ‘operación tortuga’, de manejo lento de los debates y las decisiones),³³ pero, a la hora de movilizar sus apoyos electorales, no fue así y fue una reacción al primer año del gobierno de Uribe Vélez, en el cual se mantuvo una posición crítica frente al clientelismo y al Congreso altamente desprestigiado. En lo sucesivo, se ajustaron las cargas, la coalición de gobierno se consolidó, las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso entraron de nuevo en la dinámica de transacción y se impuso la mayoría de gobierno en todos los proyectos, incluido el que reformó la Constitución para permitir la reelección presidencial en 2006 y luego la convocatoria a un referendo que permitiría un tercer período y que solo la Corte Constitucional pudo impedir con su declaratoria de inconstitucionalidad. Más que un repunte de la oposición con la derrota del referendo, se consolidó la coalición de gobierno en la lógica de intercambios bajo el liderazgo pragmático del presidente, se mantuvo lo que el propio Uribe Vélez denominaría después criticando a su sucesor: “la gobernabilidad del trueque”.

Por otra parte, como una conducta estratégica intermedia entre la aprobación de los proyectos y políticas del gobierno en la lógica transaccional y la oposición a las reformas que afectan sus intereses y su estatus, el Congreso también adopta comportamientos orientados a manejar los tiempos de su labor legislativa haciendo más lento o acelerando su dinámica interna según sean las circunstancias. En las crónicas periodísticas, son frecuentes las expresiones “operación tortuga”, “pereza legislativa” y “tapón legislativo” para dar cuenta de este tipo de comportamientos en los que se hacen presiones burocráticas, se manifiesta el descontento por la presencia de algún ministro u otro alto cargo, se presiona para que se incluya determinado proyecto o se retire alguno y, con frecuencia, se expresan comportamientos de partidos o fracciones de partidos que presionan para que se redistribuyan las cuotas burocráticas.³⁴

³³ (8 de mayo de 2000). Referendo a paso de tortuga. *El Tiempo*.

³⁴ Entre 1992 y 2013, aparecen frecuentes noticias que hacen alusión a esta estrategia y al manejo de los tiempos en la labor legislativa. Una revisión al diario *El Tiempo* nos da un registro de

El más reciente caso de la denominada 'operación tortuga legislativa' conjugó el tradicional ritmo lento del período que precede a las elecciones y la decisión del Consejo de Estado que afectó los salarios de los congresistas en más de su tercera parte al eliminar las primas de salud y localización. Se manifestó en aplazamientos de los debates, quorum incompletos y ausentismo parlamentario.³⁵ El ritmo legislativo se aceleró de nuevo cuando el presidente emitió un decreto que compensó la pérdida en los salarios mediante una prima especial (D. 2170/13). Al decreto que una revista denominó "la endulzada a los congresistas",³⁶ solo se opusieron unos pocos congresistas, y estuvo acompañado de dos anuncios adicionales que normalizaron el ritmo de trabajo en el Congreso: los mensajes de urgencias para varios proyectos y la postulación del presidente a la reelección en las elecciones de 2014.

En síntesis, como lo señalaron Archer y Shugart (1997) hace tres lustros, los presidentes colombianos son aparentemente poderosos en sus facultades constitucionales, pero severamente limitados y chantajeados por los congresistas y por los partidos cuya naturaleza clientelar le imprime un ritmo especial a la acción gubernamental y legislativa.

Conclusiones

Los presidentes colombianos son menos poderosos de lo que tradicionalmente se ha afirmado. Tienen facultades constitucionales que les confieren poder legislativo: poder de decreto, mensaje de urgencia, inicia-

titulares al menos cada legislatura: (19 de abril de 1992). El trabajo legislativo va a paso de tortuga; (15 de septiembre de 1994). Conservadores cesan operación tortuga; (10 de octubre de 1998). Piden acelerar trámite de la reforma tributaria; (8 de mayo de 2000). Referendo, a paso de tortuga; (18 de julio de 2001). Operación tortuga; (24 de septiembre de 2001). Agenda económica a paso de tortuga; (31 de julio de 2002). Operación tortuga para ley de TV; (3 de octubre de 2003). Congreso en operación tortuga; (18 de noviembre de 2004). Operación tortuga uribista; (24 de abril de 2005). Reelección en operación tortuga; (1º de abril de 2005). Pelea por puestos frena debate de Ley de Justicia y Paz; (5 de mayo de 2005). Cuál es el enredo del Congreso; (28 de septiembre de 2006). ¿Plan tortuga en el Congreso de la república?; (26 de septiembre de 2006). Uribe está cansado de tanta pedidura; (23 de octubre de 2008). La Cámara de Representantes parece en operación tortuga; (13 de octubre de 2009). Desidia legislativa; (8 de octubre de 2010). Las tortugas y las regalías; (13 de septiembre de 2011). A paso de tortuga; (22 de marzo de 2012). Mininterior dice que no hay razón para plan tortuga en el Congreso.

³⁵ Ver *Lasillavacía.com* (2013).

³⁶ *Dinero.com* (2013).

tiva legislativa exclusiva, convocatoria a sesiones extraordinarias y poder de veto, estas tienen también claros condicionamientos y dependen de la delegación otorgada por el Congreso y/o de la interacción del presidente con los partidos y los congresistas. Solo en los estados de excepción los presidentes pueden emitir decretos con carácter de ley, pero tienen una vigencia temporal y para convertirse en legislación permanente dependen de la acción del Congreso. Así mismo, los poderes partidarios de los presidentes —el otro factor que entra en juego en la determinación del grado de poder de los presidentes— son muy débiles, debido a la fragmentación del sistema de partidos, a la débil institucionalización organizativa y a las divisiones en el interior de los partidos y la naturaleza clientelista de los partidos y de los modos de obrar político predominantes.

Uno de los hallazgos centrales de este artículo lo constituye la tesis según la cual el presidencialismo colombiano es mucho menos fuerte de lo que se suele plantear, al menos en sus atribuciones constitucionales: en Colombia, los presidentes cuentan con poderes débiles de decreto y sin capacidad de convocatoria a referendos. Si a esto sumamos los débiles poderes partidarios, tenemos que los presidentes con frecuencia resultan siendo reos del poder legislativo, con el cual deben entrar en continuas y frecuentes negociaciones e intercambios de incentivos para poder obtener apoyo para sus iniciativas. Con la ponderación de los poderes, la exclusión del plebiscito por su carácter excepcional y la inclusión del mensaje de urgencia y la convocatoria a sesiones extraordinarias como aspectos que pueden incidir solo parcialmente en la agenda y en el proceso legislativo, los presidentes colombianos se ubican en la categoría de poderes 'medio alta', y no como 'muy alta', como solía considerarse.

Las dos facultades que suelen considerarse más determinantes en los poderes legislativos de los presidentes tienen en el caso de Colombia valores bajos. En cuanto a la posibilidad de establecer decretos, el valor es muy moderado, contrario a lo que suele plantearse, más aún si tenemos presente que la capacidad de emitir decretos debe ser analizada en correspondencia con las normas que regulan la aprobación de los decretos y los poderes partidarios (Negreto, 2002). Los presidentes colombianos no pueden gobernar solos ni expedir decretos no condicionados, y su poder legislativo se deriva más de las dinámicas específicas de poder y de intercambios de incentivos en cada legislatura que de poderes prefigurados. De aquí la importancia del

tamaño y de la cohesión de las coaliciones de gobierno, que se convierten en las verdaderas autopistas de gobernabilidad y que con frecuencia están inmersas en las lógicas de intercambio clientelar.

Los presidentes colombianos se enfrentan a una constante dinámica de transacciones con los partidos —grandes y pequeños— y con los congresistas a nivel individual. Para poder sacar adelante sus políticas, proyectos de ley e iniciativas, deben entrar en un juego de intercambios con base en incentivos selectivos con recursos estatales: la burocracia, la carrera diplomática, los contratos, la influencia para favorecer a los círculos de allegados y de apoyos políticos de los congresistas resultan fundamentales para gobernar. Esta ‘gobernabilidad de trueque’ resulta ser definitiva para los presidentes y es rentable para los partidos y los congresistas. Esto explica también por qué tienden a conformarse coaliciones grandes con un número mayor de partidos y de congresistas que los que se necesitan para sacar adelante las políticas del gobierno: la mayoría de congresistas procuran incorporarse al gobierno para obtener o mantener sus posiciones y el acceso a recursos que resultan ser vitrales en su reproducción electoral, altamente autónoma y autosostenida.

El *presidencialismo de transacción* es una forma especial de presidencialismo en el cual se conforman coaliciones de partidos débiles internamente, ninguno de los cuales está en capacidad de gobernar solo y cuyas expectativas centrales son las de obtener recursos que les permitan mantenerse o mejorar sus posiciones en las estructuras nacionales y regionales de poder. Presidentes acorralados, que se presumen poderosos.

Referencias

- Alcántara Sáez, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aninat, C. (2009). Balance de poderes legislativos en Chile: ¿presidencialismo exagerado o base de un sistema político colaborativo? *Política* (47), 127-148.
- Archer, R. y Shugart, M. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En S. Mainwaring y M. S. Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 121-173). Buenos Aires: Paidós.

- Colombia, Presidencia de la República. *Archivo periodo 2006-2010*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/index.htm>
- Batlle, M. y Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional* (74), 27-57.
- Botero, F. y Rodríguez, J. C. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte: los partidos y la reforma política. En M. Tanaka (Ed.), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos* (pp. 49-70). Idea Internacional.
- Carey, J. y Shugart, M. (Eds.). (1998). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Revista Ius et Praxis*, 8(1), 117-146.
- Collazos, J. C. (2010). *Sistema presidencial o presidencialismo colombiano, ¿crisis de gobierno o de régimen?* Recuperado de http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Juan-Collazos_1252881716.pdf
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-1168 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 1996, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-190.
- Duque Daza, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos políticos Liberal y Conservador en Colombia 1974-2006. *Revista Convergencia* (47), Universidad del Estado de México.
- Echeverry, J. C., Fergusson, L. y Querubín, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la nación. Documento CEDE*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- García Montero, M. (2004). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Barcelona: Documentos Cidob, Serie América Latina, Nº 23.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos, ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García Villegas, M. y Uprimny, R. (2005). *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción. Hasta el 2002*.
- Giraldo, F. (2004). Los partidos políticos y el sistema político colombiano. *Desafíos*, 11, 160-179.

- Herrán, V. (2001). *El otorgamiento de facultades extraordinarias*. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Hommes, R. (1998). Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia. *Coyuntura Económica*, 28(1), 93-118.
- Linz, J. (1990a). The penis of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. (1990b). The virtues of parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1(4), 85-91.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.). (1994). *The failure of presidential democracy*. Baltimore/Londres.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (Comps.). (1997). *Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Medellín, P. (2006). *El presidencialismo sitiado. Ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Naranjo, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.
- Negreto, G. (2000). Reseña a John Carey y Matthew S. Shugart (Eds.), *Executive dreams of authority*, Cambridge University Press. *Política y Gobierno*, VII(1), 253-257.
- Negreto, G. (2006). Minority presidents and types of government in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 3-92.
- Nolte, D. (2008). *Los congresos en América Latina. Legislaturas reactivas, potencialmente activas*. Conferencia magistral, Cámara de Diputados, México.
- Orozco Henríquez, J. y Zovatto, D. (2010). *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2748/7.pdf>
- Panebianco, A. (1995). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Payne, J. M. et al. (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
- PNUD. (2005). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Recuperado de <http://democracia.undp.org/Informe>
- Randall, V. y Svasand, L. (2002). Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- Restrepo Medina, M. A. (2007). *El régimen de los bienes incautados: una aproximación desde el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Saegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, XVII(1).
- Samuels, D. y Shugart, M. S. (2003). Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 36-60.
- Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Siavelis, P. M. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents. Executive-legislative relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative politics in Latin America* (pp. 79-113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sierra Porto, H. (1998). *Concepto y tipos de leyes en la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Urrego, F. y Quinché-Ramírez, M. F. (2008). Los decretos en el sistema normativo colombiano. Una política estatal de invención normativa. *Universitas* (1116), 53-83.
- Vanegas, P. P. (2011). La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado* (27).
- Vargas, J. E. (1999). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En M. Gandour y L. B. Mejía, *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Ware, A. (1996). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Itsmo.

Fuentes hemerográficas

- ¡Auxilio, Juan Manuel! (20 de noviembre de 2000). *Semana*.
- ¿Una nueva generación de parapolíticos? (2011). *Verdadabierta.com*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/3633-iuna-nueva-generacion-de-parapoliticos>
- El Espectador*, Bogotá.
- El gobierno no está comprando apoyos con los fondos. (15 de abril de 1996). *Semana*.
- Gaceta del Congreso*, año IX, Nº 98, 5 de abril de 2000.
- La endulzada a los congresistas. (10 de septiembre de 2013). *Dinero.com*.
- Las razones de los congresistas para su plan tortuga. (2 de octubre de 2013). *Lasillavacia.com*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/las-razones-de-los-congresistas-para-su-plan-tortuga-45780>
- Osuna, N. I. (2002). La Presidencia de la República: una institución fuerte en un Estado débil. *Revista Credencial*, edición 145.
- Restrepo, J. C. (4 de marzo de 1996). Reviven auxilios parlamentarios. *El Tiempo*.
- Ruiz, V. M. (2 de diciembre de 2002). Facultades extraordinarias. *El Tiempo*.
- Uribe cuestiona politiquería en el Congreso. (24 de noviembre de 2003). *Semana*.

