

MaYorías SiN Democracia

Desequilibrio de poderes
y Estado de derecho en
Colombia, 2002-2009



Mauricio García Villegas
Javier Eduardo Revelo Rebolledo
(Codirectores)

Mayorías sin democracia

Desequilibrio de poderes

y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009

MaYorías SiN Democracia

Desequilibrio de poderes
y Estado de derecho en
Colombia, 2002-2009

Mauricio García Villegas
Javier Eduardo Revelo Rebolledo
(Codirectores)

García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo /
codirectores

Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado
de derecho en Colombia, 2002-2009 / codirectores Mauricio García
Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá:
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009.

416 p; 15x 24cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-99142-0-5

1. Estado de derecho 2. Democracia 3. Régimen político
4. Reelección presidencial 5. Concentración del poder 6. Álvaro Uribe

ISBN 978-958-99142-0-5

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., septiembre de 2009

© Dejusticia, 2009
Carrera 24A N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

Este libro, y la investigación que contiene, se hicieron en buena parte gracias al apoyo de la Open Society Institute Foundation (Zug). Agradecemos igualmente a las Fundaciones Ford y John Merck, cuyo apoyo general a Dejusticia facilita la elaboración de este tipo de investigaciones. A Rodrigo Uprimny Yepes, director de Dejusticia, por el apoyo intelectual y logístico prestado. También nos prestaron una ayuda invaluable Flor Elba Castro, Lina Martínez, Yaneth Vargas y todo el equipo administrativo de Dejusticia.

Muchas otras personas nos ayudaron en la discusión y el análisis de los diferentes capítulos que contiene el libro: queremos agradecer de manera especial a Juan Fernando Jaramillo, César Rodríguez y Danilo Rojas, socios de Dejusticia. A Diana Guzmán, Camilo Sánchez, María Paula Saffón, Diana Rodríguez y Miguel La Rota, investigadores de la misma institución. De igual manera, expresamos nuestra gratitud para con Juan Carlos Rodríguez Raga (Universidad de los Andes), Elizabeth Ungar (Congreso Visible de la Universidad de los Andes), Claudia López y Alejandra Barrios (Misión de Observación Electoral), y Pedro Santana (Corporación Viva la Ciudadanía).

Las afirmaciones contenidas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores. Finalmente, queremos agradecer a todas aquellas personas que desde las organizaciones sociales y las instituciones del Estado nos facilitaron información valiosa. Mencionarlas a todas sería imposible y tedioso para los lectores, pero esa omisión no es una muestra de nuestra falta de gratitud.

Contenido

	Introducción	8
	<i>Mauricio García Villegas</i>	
Capítulo 1	Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008)	16
	<i>Mauricio García Villegas</i>	
Capítulo 2	La Corte Constitucional: entre la independencia judicial y la captura política	84
	<i>Sebastián Rubiano Galvis</i>	
Capítulo 3	La Defensoría del Pueblo: el silencio complaciente	146
	<i>Javier Eduardo Revelo Rebolledo</i>	
Capítulo 4	La Comisión Nacional de Televisión: entre inútil y cooptada	180
	<i>Catalina Vargas Silva</i>	
Capítulo 5	La independencia del Banco de la República y la reelección presidencial	206
	<i>Sebastián Rubiano Galvis</i>	

Capítulo 6	El Consejo Superior de la Judicatura: entre la eliminación y la cooptación	248
	<i>Javier Eduardo Revelo Rebolledo</i>	
Capítulo 7	La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial	282
	<i>Catalina Vargas Silva</i>	
Capítulo 8	El proceso de concentración en su dimensión vertical	314
	<i>Mauricio García Villegas y Catalina Vargas Silva</i>	
Capítulo 9	La concentración del poder en Colombia	328
	<i>Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo</i>	
Capítulo 10	¿Cómo restaurar los equilibrios perdidos?	372
	<i>Mauricio García Villegas, Rodrigo Uprimny Yepes y Javier Eduardo Revelo Rebolledo</i>	
	Autores	410

Introducción

Mauricio García Villegas

Desde 2004, el tema de la reelección presidencial está presente, con breves interrupciones, en los grandes titulares de la prensa nacional. Es mucho lo que se ha dicho, discutido y analizado a favor o en contra de la reelección durante este tiempo. En términos generales, el debate ha estado afectado por una gran ansiedad política, ocasionada por la evidente falta de correspondencia entre la actitud aparentemente vacilante del presidente en relación con la eventualidad de un tercer mandato suyo, y la evidente premeditación de la estrategia gubernamental destinada a reelegirlo.

Los defensores de la reelección han utilizado los siguientes cinco argumentos: 1) la mayoría de las democracias ejemplares (Estados Unidos y varios países europeos) permiten la reelección del Ejecutivo; prohibir la reelección presidencial inmediata es un “tropicalismo” innecesario (Gaviria 2004: 91); 2) cuatro años no son suficientes y, además, el límite temporal no permite a los electores castigar a los malos presidentes y premiar a los buenos; 3) la reelección no es una reforma con nombre propio —Uribe— porque se lleva a cabo con el cabal respeto de los procedimientos constitucionales; 4) las posibles ventajas electorales que tiene un presidente pueden evitarse con una legislación estricta y adecuada, de tal manera que todos los candidatos estén en un pie de igualdad, y 5) la reelección es democrática porque, finalmente, es el pueblo el que decide.

Quienes se han opuesto a la reelección responden, a su turno, con los siguientes argumentos: 1) en América Latina la reelección casi siempre ha dado malos resultados y, por eso,

en la mayoría de los países ha estado prohibida (aunque esa tendencia está cambiando en los últimos años);¹ 2) la continuidad de las políticas de gobierno no depende tanto de las personas, sino de la existencia de partidos fuertes y bien organizados; 3) la reforma sí tiene nombre propio —Uribe— así se haga siguiendo los procedimientos constitucionales y eso lo demuestra el hecho de que las reglas de juego son modificadas sobre la marcha; 4) por muy estrictos que sean los controles en la competencia electoral ellos no logran evitar, en nuestro medio, las ventajas electorales que tiene el presidente, y 5) la democracia no es simplemente la voluntad del pueblo, sino esa voluntad expresada de acuerdo con los procedimientos constitucionales.

En este debate, el corazón del desacuerdo está en una combinación entre los puntos dos, tres y cinco, es decir, en el concepto de democracia. Mientras los defensores de la reforma ponen el acento en las mayorías políticas y creen que hay que acomodar las reglas de juego constitucionales a esas mayorías, los opositores hacen una distinción entre los asuntos coyunturales de la política —mayorías y minorías—, y los asuntos estructurales o de largo plazo que están en la Constitución y que son los fundamentales.

No dudamos en tomar partido por esta segunda opción, es decir, por defender la institucionalidad contra los embates de las mayorías políticas. Por eso, creemos que el debate no debe centrarse en si Uribe se merece o no la reelección, sino en si esta reelección, o cualquier otra que se presente en el futuro, respeta la Constitución. Dicho en otros términos, creemos que la voluntad del pueblo tiene límites y que esos límites son, además, una manera de defender esa voluntad popular contra ella misma, es decir, contra su propio desbordamiento.

1 Actualmente, la tradición de limitar o prohibir la reelección en América Latina parece estar cambiando. Muestra de ello son las reformas constitucionales de Brasil (1997), Perú (2000), Colombia (2004), Ecuador (2008), Bolivia (2008), y, por supuesto, Venezuela (2009). Para un análisis histórico de la reelección presidencial en América Latina, véase Castro (2004), Gaviria (2004) y Jaramillo (2005).

Como dijo Stephen Holmes, la paradoja de la democracia es que “[...] sin atarse las manos, el pueblo no tendría manos” (1988: 232). Toda la historia de la democracia constitucional puede ser resumida como un esfuerzo por encontrar un justo balance entre la voluntad de las mayorías políticas y el respeto de unas reglas institucionales que encaucen esa voluntad y no permitan que se desborde. La democracia, como dice Rodrigo Uprimny, “[...] no es una tiranía de la mayoría, sino un régimen basado en el principio de la mayoría que debe procurar satisfacer igualmente los intereses de todos” (2006: 179).

Este debate sobre la reelección es sin duda muy interesante. Sin embargo, por ser una discusión sobre todo teórica, no alcanza a captar toda la problemática institucional concreta que enfrenta el país ante la propuesta de reelegir al presidente. La investigación que dio lugar a este libro pretende llenar, en parte, ese vacío y lo hace mostrando cómo, durante los últimos seis años, ha habido una concentración tal del poder en manos del gobierno central, en buena parte originada en la reelección, que ha modificado no sólo el equilibrio entre los poderes públicos en el Estado sino también el tipo de régimen político que tradicionalmente ha existido en Colombia. En esas modificaciones se encuentran, a nuestro juicio, argumentos sólidos para optar por el rechazo de una reforma constitucional que conduzca, por segunda vez, a una reelección del presidente Uribe.

Para mostrar la reciente concentración del poder en manos del gobierno central analizamos lo sucedido en seis instituciones: el Consejo Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Televisión, la Defensoría del Pueblo, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y el Banco de la República.² Ellas no sólo son una porción conside-

2 Instituciones como la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía quedan por fuera de este estudio, porque en un año de investigación fue muy difícil abarcar todas las instituciones, y porque el grado de influencia del gobierno y la coalición en algunas de ellas — a septiembre de 2009 — aún se estaba definiendo.

rable del Estado, sino que representan bien a las instituciones que fueron concebidas por los constituyentes como contrapeso del poder mayoritario. En cada una de ellas analizamos dos cosas: en primer lugar, las variaciones en la composición política de los directivos, magistrados o representantes de esas instituciones y, en segundo lugar, algunas de las decisiones de impacto político más importantes tomadas en ese periodo. Con base en ello establecimos tres grados de influencia gubernamental en esas instituciones: máximo, medio y mínimo.

Quizás lo más significativo de los resultados obtenidos en esta investigación es la tendencia que ellos muestran hacia la concentración del poder en manos del gobierno. Mientras en 2003 sólo había dos instituciones, la Fiscalía y la Defensoría, en el área de influencia política del gobierno, y tan sólo una de ellas en el grado máximo (la Defensoría), en el año 2009 hay ocho instituciones en su área de influencia (dos en el grado máximo —Defensoría y Sala Disciplinaria— y el resto en el grado intermedio).

A esta concentración del poder en el Estado central, que denominamos *concentración horizontal*, se suma otra, esta vez a expensas de las autoridades locales, y que llamamos *concentración vertical*. Para ilustrar esta última hicimos un estudio de los Consejos Comunitarios y el programa Familias en Acción; allí observamos cómo el presidente, a través de una intervención directa y puntual en los asuntos locales, ha capturado las administraciones municipales y afectado gravemente los procesos de planeación y descentralización.

Como si lo anterior fuera poco, la ciudadanía, que en esta situación está llamada a manifestarse y a defender la Constitución, está poco organizada o, peor aún, tiene un compromiso muy débil con la defensa de las instituciones democráticas y con el respeto de los derechos de la oposición política.

Semejante concentración del poder se explica, desde luego, por la gran popularidad del presidente, por el éxito de algunas de sus políticas en materia de seguridad, y por el apoyo que ha recibido de buena parte de las élites económicas y algunos

medios de comunicación. Pero también se explica por una manera muy particular, tan hábil como inescrupulosa, de hacer política. Por lo menos tres intenciones hacen parte de esa manera descarnada de enfrentar el mundo político.

En primer lugar, el debilitamiento de todas las instituciones del Estado como consecuencia del sometimiento incondicional de sus objetivos institucionales a las políticas de gobierno. Los casos de la Defensoría del Pueblo y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son elocuentes, y muestran cómo la institución, en su dinámica interna, en sus intervenciones y en sus decisiones, es capturada por el gobierno. Lo más preocupante de esto es que, en un futuro próximo, sobre todo si se aprueba la segunda reelección, otras instituciones como la Procuraduría, la Contraloría y el Consejo Nacional Electoral, se pueden sumar a esta captura.

En segundo lugar, está la intención del presidente Uribe de sacrificar la tecnocracia y los méritos burocráticos en beneficio de la lealtad política. En todas las instituciones analizadas se nota el intento por reemplazar a funcionarios expertos y conocedores de los temas en los cuales trabajan, por políticos de profesión. Eso ha pasado en casi todas las instituciones del Estado, para no hablar del mismo gobierno, en las cuales el presidente ha nombrado o ayudado a nombrar funcionarios.

En tercer lugar, se nota una intención clara de flexibilizar y manipular la Constitución y la ley con el propósito de conseguir los objetivos que se trazan en las políticas públicas. Desde luego el ejemplo más elocuente es el del referendo, pero hay muchos más: el uso de las ternas, la reforma política, la Ley de Justicia y Paz, etc. La manera de hacer política del presidente Uribe representa un costo alto para la cultura de la legalidad en Colombia, cultura que por lo demás, nunca ha gozado de mucho vigor.

Estas tres intenciones han servido para fortalecer al presidente, pero ese fortalecimiento ha sido, infortunadamente, inversamente proporcional a la creación de instituciones fuertes y fundadas en el respeto de la ley.

Este libro está compuesto por diez capítulos. En el primero se hace una caracterización del régimen político colombiano en los últimos cuarenta años. Los seis capítulos siguientes presentan los estudios de caso realizados en cada una de las instituciones mencionadas. En el octavo se estudia la forma como el gobierno se ha relacionado con las autoridades locales. El capítulo noveno hace un análisis del fenómeno de la concentración —horizontal y vertical— del poder en el gobierno central, y el capítulo final presenta algunas propuestas para revertir dicha concentración del poder y restaurar los equilibrios perdidos.

Referencias bibliográficas

- Castro, Jaime. 2004. *Juicio a la reelección*. Bogotá: Planeta.
- Gaviria, José Obdulio. 2004. *Reelección. Que el pueblo decida*. Bogotá: Planeta.
- Holmes, Stephen. 1988. "Precommitment and the Paradox of Democracy". En Jon Elster y Rune Slagstad (comps.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2005. "La reelección presidencial inmediata en Colombia". *Revista Nueva Sociedad*, 198, pp. 15-31.
- Uprimny, Rodrigo. 2006. "Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía". En Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García, *¿Justicia para todos? sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma, pp. 147-200.

Capítulo 1
Caracterización del régimen
político colombiano (1956-2008)

Mauricio García Villegas

En su célebre libro sobre *La Violencia*, escrito hace más de veinte años, Jonathan Hartlyn decía que Colombia era un país complejo e intrigante. Supongo que Hartlyn no tiene razones para pensar algo diferente hoy en día. La combinación de una extraordinaria estabilidad institucional y democrática, por un lado, con una violencia casi endémica, una gran debilidad de los movimientos sociales y una marcada desigualdad social, por el otro, están hoy tan presentes en Colombia como hace veinte años. Mientras en muchos países la violencia se refleja en las instituciones y ocasiona inestabilidad, en Colombia la violencia no afecta el curso normal de la vida política e institucional.

La dificultad para explicar lo que pasa en Colombia puede haber sido la causa del desinterés que existió hasta mediados de la década de los ochenta por el estudio del régimen político colombiano. El país no cuadraba en ninguna de las tipologías convencionales de esa época: ni era un régimen militar (como los del Cono Sur), ni una democracia de partido único (como México), ni una democracia multipartidista (como Uruguay), ni un régimen fracasado (como Haití). Pero en el curso de las dos últimas décadas el interés por el estudio del régimen político colombiano creció enormemente, tanto dentro como fuera del país. Esto se puede ilustrar con una breve búsqueda bibliográfica en el *worldCat Catalog*, que recoge información de 10 mil librerías alrededor del mundo. Si se busca por país y por la palabra 'politics', en el periodo 1950-1980 aparecen 557 referencias sobre Colombia, 1.352 sobre Argentina, 1.671 sobre

Chile, 1.967 sobre México y 617 sobre Venezuela. Para el periodo 1990-2000, en cambio, las cifras son éstas: Colombia, 1.357; Chile, 1.067, Argentina, 1.170 y México 2.635. Salvo México, Colombia es el país que más referencias tiene.

Buena parte de esta literatura reciente que se ha escrito sobre el régimen político colombiano ha hecho avances muy importantes en la explicación de la paradoja colombiana.¹ Sin embargo, a pesar de ello, la mayoría de esa producción suele tener un enfoque disciplinario que no alcanza a captar la complejidad del fenómeno colombiano. Los economistas, los politólogos, los antropólogos, los sociólogos, cada uno mira el problema colombiano desde su punto de vista. El tema de la violencia es quizás una excepción en esta tendencia monodisciplinaria.² No obstante, incluso en este tema, todavía falta mucha comunicación entre los autores y sus miradas.

Este capítulo intenta contribuir al estudio del régimen político colombiano a partir de una mirada más amplia, más interdisciplinaria y más integral. Con ese propósito en mente, parto de una visión clásica del poder, según la cual un régimen político ideal cumple con las siguientes tres condiciones: es legítimo, es eficaz y es legal. Un régimen político precario, por el contrario, es aquel que se acerca a una situación en la cual el poder es ilegítimo, ineficaz e ilegal. Casi todos los Estados se encuentran en un intermedio entre esos dos extremos. No sólo eso, entre esos dos extremos puede haber seis combinaciones posibles –Estados legítimos y eficaces pero ilegales, legítimos e ilegales pero efectivos, eficaces y legales pero ilegítimos, efi-

1 Véase, por ejemplo, Bergquist (1988), Bergquist, Peñaranda y Sánchez (1992), Bushnell (1996), Camacho Guizado (1997), Dávila Ladrón de Guevara (1999), Deas (1995), González (1989, 1998), Leal Buitrago (1984), Melo (1992, 1998), Oquist (1978), Palacios (2003), Pécaut (1978), Rubio (1999), Safford y Palacios (2002), Thoumi (1995), Gutiérrez (2007), Romero (2003), Gutiérrez (2002), Leal y Dávila (1990), Posada-Carbó (2006).

2 Cada vez es más frecuente la pluralidad de puntos de vista en el tema de la violencia en Colombia; al respecto véanse páginas 45 y siguientes de este capítulo.

caces y legítimos pero ilegales, etc.–, según cuenten con una o dos de las condiciones anotadas.

¿Dónde debería ubicarse el régimen político colombiano en esta tipología? Esa será una de las preguntas a las cuales este primer capítulo tratará de responder.

Intentaré mostrar cómo, mucho de lo que se ha escrito sobre Colombia sólo se refiere a las dos primeras dimensiones, es decir, a la incapacidad del Estado para regular los comportamientos sociales y en particular para controlar la violencia, y a la pobre legitimidad del sistema político. Más específicamente, en Colombia existe una amplia literatura no sólo sobre la precariedad de la democracia sino también sobre la persistencia de la violencia, pero ambos ámbitos de estudio tienen conexiones estrechas que, a mi juicio, no han sido estudiadas suficientemente. Mi aporte consistirá, entonces, de una parte, en mostrar las interconexiones que existen entre estas dos dimensiones (ineficacia e ilegitimidad) y, de la otra, en poner de presente no sólo la relevancia que tiene la tercera dimensión, es decir el tema de la legalidad, sino las conexiones que ella tiene con las demás.

Específicamente, quisiera establecer un puente entre tres temas que, en mi opinión, tienen una comunicación deficiente en la literatura sobre el régimen político colombiano: 1) las deficiencias del régimen político colombiano relativas a la democracia y a los partidos políticos, 2) la violencia derivada de la incapacidad del Estado para cumplir con sus cometidos en materia de seguridad, y 3) una cultura política tolerante con la ilegalidad que se fue creando a partir de los dos problemas anteriores, es decir, de las deficiencias democráticas (ilegitimidad) y de la persistencia de la violencia (ineficacia).

Las dos primeras deficiencias pueden ser estudiadas como rasgos estructurales del régimen político colombiano. Más aún, muchos otros regímenes políticos del continente comparan estos dos rasgos, aunque es probable que la incapacidad del Estado para controlar la violencia sea mayor en Colombia que en los demás países del continente. Los problemas de

ilegalidad, o de Estado de derecho, en cambio, parecen, por lo menos hasta hace unos años, ser más graves en otras partes.

Con base en este análisis, al final de este capítulo trataré de responder a algunas de las preguntas clásicas que se hacen los estudios sobre caracterización del régimen político colombiano: ¿qué régimen político tenemos en Colombia?, ¿una dictadura encubierta?, ¿una democracia asediada?, ¿un régimen colapsado?, ¿una pseudodemocracia?, ¿un régimen oligárquico?, ¿populista? (Huntington 1991, Linz 1997, Lijphart 1969, O'Donnell 1994, Bejarano y Pizarro 2005).

Durante los últimos años, los mismos en los cuales Álvaro Uribe ha ejercido la presidencia, el Estado colombiano ha mejorado su capacidad de imponerse en ciertos territorios y frente a ciertas poblaciones, lo que se ha traducido en una mejoría tangible de seguridad para grandes sectores de la población, pero ello se ha logrado a costa de un deterioro evidente del equilibrio institucional, de un aumento desmesurado del militarismo, de un caudillismo inusual en la historia política del país. Hoy en día, Colombia mantiene su problema clásico de déficit de legitimidad del sistema político; tiene quizás un Estado más eficaz, pero sólo respecto a un tipo de actores sociales que se oponen al régimen (la subversión) o respecto de la población pobre, indefensa o víctima y, por último, tiene un Estado más autoritario y por ello mismo menos institucionalizado, como consecuencia del caudillismo presidencial y del deterioro de los mecanismos de control y equilibrio de poderes.³

En este capítulo defenderé la hipótesis de que la democracia actual colombiana se acerca al tipo de régimen político caracterizado por Guillermo O'Donnell (1994) como democracia delegativa. Quien gana las elecciones en este tipo de régimen es visto como una especie de salvador, único depositario de la voluntad popular, razón por la cual obtiene un mandato tan amplio que lo pone, casi siempre, por encima de las institucio-

3 Al respecto, véase el último capítulo de mi texto *Jueces sin Estado* (García Villegas 2008).

nes y de los partidos políticos. Los jueces y los organismos de control son vistos entonces como obstáculos para hacer efectivo ese mandato de unas mayorías informes y manipulables.

Este capítulo está dividido en tres partes. En la primera, me ocupo de los dos rasgos estructurales anotados (violencia e ilegitimidad); en la segunda, analizo la manera como ellos evolucionaron a partir del Frente Nacional, y en la tercera, muestro cómo la persistencia de ambos problemas ha incidido en el deterioro de la legalidad.

Rasgos estructurales

Colombia no es un país excepcional en América Latina, pero sí es un país en donde los rasgos propios de los demás países adquieren un carácter extremo. A continuación me refiero a dos rasgos del régimen político colombiano que son comunes a muchos otros regímenes políticos en América Latina:⁴ 1) la incapacidad del Estado para controlar ciertos territorios, ciertas poblaciones y para imponer sus decisiones, y 2) el carácter hiperpolitizado del debate político. Cada uno de ellos evoca los dos rasgos estructurales anotados anteriormente.

La ineficacia relativa del Estado

Las dificultades del Estado colombiano —como la de muchos otros en América Latina— empiezan por su incapacidad para controlar el territorio nacional. Desde sus inicios, en la segunda década del siglo XIX, el Estado colombiano ha tenido grandes problemas para imponerse en todo el territorio ubicado dentro de sus fronteras oficiales. A mediados del siglo XIX, según Agustín Codazzi, el 75% del territorio nacional estaba constituido por baldíos de la nación.⁵ Por la misma época, Salvador Camacho (1890), en sus *Notas de viaje*, estimaba que el

4 López-Alves (2003), Castells (1999), O'Donnell (1998, 1994, 1986), Centeno y López-Alves (2001).

5 Citado por Serge (2005: 172). Véase igualmente, LeGrand (1988).

Estado controlaba menos de la cuarta parte del territorio nacional.

¿Cuánto ha avanzado el Estado en la conquista de esos territorios? Mucho, desde luego; pero no lo suficiente. Nadie duda de que hoy en día una buena porción del país continúa siendo una frontera abierta y no controlada institucionalmente (González et ál. 2003). El ex vicepresidente Gustavo Bell lo dijo con elocuencia hace algunos años cuando sostuvo que “Colombia tiene más geografía que Estado” (Agencia Francesa de Prensa 2002, 10 de mayo).⁶

Las llamadas “zonas salvajes” de Colombia fueron territorios de refugio para individuos y poblaciones que no lograron acoplarse a la sociedad o que simplemente vivían tras la búsqueda de oportunidades para obtener rentas ilegales (Múnera 2005). En estos territorios sin “Dios ni ley”, tomaron fuerza grupos sociales autónomos que se resistían a someterse a las reglas de la sociedad convencional. Poblaciones indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, la Alta Guajira y el Catatumbo; cimarrones en el pacífico; mestizos en el Magdalena Medio y la Serranía de San Lucas (Serje 2005), todos ellos vivieron, y muchos viven todavía, en un mundo regido por las reglas del contrabando y la piratería. Estos territorios, dice Margarita Serje, “[...] fueron habitados por poblaciones de ‘libres de todos los colores’ y por diversos grupos de ‘arrochelados’, lo que los convirtió en objeto de una ambiciosa empresa de refundación adelantada por la administración borbónica a finales del siglo XVIII, que no logró a fondo su cometido” (2005: 4).

Aún hoy en día, Colombia es un país con fronteras abiertas, por las cuales entran y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado. Eso sucede en el sur donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente por

6 En sentido similar, el coronel Bahamón Dussán sostenía que en nuestro país no se ha ajustado lo político a lo geográfico, lo cual ha impedido el desarrollo nacional: “El territorio es más grande que la nación y la nación es más grande que su gobierno” (Bahamón Dussán, 1989, citado por Serje, 2005: 105).

la Orinoquia, y también en buena parte del occidente conformado por una selva impenetrable. Una de las razones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia está en estas fronteras no controladas. El caso más impresionante es el del Chocó, un departamento ocupado por una de las selvas más densas y lluviosas del mundo y atravesado por ríos caudalosos que dan al océano Pacífico a lo largo de varios miles de kilómetros sin puertos ni vías de comunicación. Fuera de una pequeña franja en Cúcuta y otra en Ipiales, el resto de la frontera sur-oriental ha sido tierra de nadie, por la que circulan armas, cocaína y dinero ilegal a discreción.⁷ La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal según sus conveniencias.

Pero incluso en los territorios urbanos conviven diferentes países y diferentes instituciones. Se calcula que el 40% de los predios de las grandes ciudades colombianas carecen de títulos de propiedad. El escritor colombiano Héctor Abad Faciolince describe esta heterogeneidad territorial urbana de la siguiente manera:

Colombia no es un solo país, y ni siquiera las ciudades son una sola ciudad. A media hora de distancia, en nuestras capitales, conviven opulencias del Primer Mundo europeo o norteamericano con miserias africanas. Como un microcosmos, como un resumen del mundo, en las ciudades de Colombia se puede pasar en un rato de Suiza a Sierra Leona, y en esta imagen se incluye desde el color de los habitantes, pasando por el verdor de los prados y la tranquilidad de las vacas que pastan en valles paradisíacos, hasta llegar, no mucho más allá, a las basureras y albañales al aire libre, a la miseria desnuda, al hambre —casi siempre vestida de piel más oscura— y al ardor estéril de las tierras baldías o semidesérticas. (*El Espectador* 2008, 6 al 12 de abril).

El Estado colombiano no sólo no ha conseguido controlar todas sus fronteras y monopolizar el uso legítimo de la vio-

7 Una manifestación del abandono colombiano de sus fronteras es el campamento guerrillero permanente en donde fue abatido el jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) Raúl Reyes, ubicado en la frontera con el Ecuador.

lencia —con lo cual no ha podido evitar la guerra civil—, tampoco ha logrado aquello que Tilly denomina el *dominio directo* sobre los territorios y las poblaciones, es decir, no ha conseguido eliminar a los intermediarios o al menos evitar sus desbordamientos y su autonomía en las localidades en donde ejercen poder (Tilly 1990: 99).

La reciente entronización de las estructuras mafiosas en las regiones y localidades del país es sólo el último capítulo de una larga historia de ausencia y debilidad institucional en estos territorios. Esa historia viene desde la Colonia pero, por diferentes razones —entre ellas por el control que ejercía la Iglesia en el campo— se hace más notoria y problemática después de la independencia. Una vez expulsados los españoles, el Estado intentó llegar a las regiones a través de los intermediarios locales, sobre todo curas, caciques políticos y gamonales. Ellos formaron toda la cadena clientelista que serviría de intermediación entre el Estado central y la población local. La falta de oportunidades económicas, y el carácter cerrado de las jerarquías sociales, convertían a la actividad política en uno de los pocos mecanismos que las clases medias tenían para ascender socialmente, o simplemente para escapar al ostracismo de la pobreza.

La construcción nacional fue una tarea asignada por las élites políticas urbanas del siglo XIX a los partidos y a la Iglesia. Desde la época colonial los gobiernos han intentado contrarrestar la incapacidad del Estado para controlar los territorios y las poblaciones con la delegación —más o menos explícita— de la función represiva en intermediarios locales.⁸ De esta manera, la Iglesia, los gamonales, los latifundistas y hasta los partidos políticos han sido encargados de imponer el orden allí donde el Estado no ha podido hacerlo o, simplemente, no ha querido

8 La delegación del Estado en aparatos coercitivos locales es algo frecuente en muchos Estados. Sin embargo, como lo explica Gustavo Duncan (2007), Colombia es un caso extremo debido a que las funciones del Estado han sido apropiadas por poderes locales o han sido delegadas a esos poderes.

hacerlo. Esto ha sucedido en otros países del continente pero en Colombia esta delegación tiene un carácter extremo.

Ni el Ejército, ni el sistema impositivo, ni el mercado, ni menos aún la ciudadanía, fueron ingredientes de integración nacional importantes, como sucedió en Europa o, en menor medida, en algunos países latinoamericanos.⁹ “La mayor parte de los dineros provenía del comercio y se iba hacia el comercio — dice Michael Mann—. Dado que el Estado no molestaba demasiado a las élites provinciales, estas conservaban su control local [...] los ricos virtualmente no pagaban impuestos y aun los pobres, pagaban menos que en Europa” (Mann 2003: 28).

De otra parte, en Colombia, como en otros muchos países del continente, hubo más partidos que Estado. La fortaleza del Estado, dice Francisco Leal (1984: 28-53), fue inversamente proporcional a la de los partidos políticos. Esto determinó un tipo de instituciones estatales que favorecieron la rapiña de los bienes públicos y dificultaron la construcción de una cultura ciudadana. En palabras de Mann, en América Latina,

La infraestructura tributaria y de servicios sociales se ven debilitadas por la corrupción y el “amigismo”, otorgando privilegios a las clientelas. La violencia debilita la ley, y el patrimonialismo socaba la burocracia. En la base, la nación se divide y se debilita por enormes desigualdades, mayores que en cualquier otra parte del planeta, lo que también resulta en violencia, debilitando aún más el Estado y la nación (Mann 2003: 43).

El Ejército y la guerra no fueron — como sucedió en otras partes — instrumentos favorables a la institucionalización. Las guerras colombianas del XIX, entre facciones ligadas a intereses locales, no contribuyeron mucho al fortalecimiento de

9 Para una explicación detallada del proceso de construcción nacional véase Fernán González (1989). Desde mediados del siglo XIX y hasta mediados del XX, los partidos tradicionales jugaron un papel mediador fundamental entre “[...] el Estado y los grupos dominantes de la sociedad como respuesta a la fragmentación del poder en los ámbitos nacional, regional y local” (p. 106). Para Latinoamérica véanse López-Alves (2003), Romero (1999), Guerra (2000), Uribe Uran y Ortiz Mesa (2000).

la autoridad central.¹⁰ En Colombia la guerra fortalece a los líderes regionales, no al Estado central. Eso se debió a que el Estado —el Ejército, para el caso— es menos visto como una instancia pública y neutral, que como un objeto de disputa burocrática y bélica. El debate partidista se convirtió en una pelea entre enemigos, atizada por élites urbanas que con frecuencia le infundían un ideologismo fundamentalista. Lo mismo vale para el resto del continente. En lugar de reforzar un poder central y dotarlo de soberanía, la guerra fue dando lugar a lo que María Teresa Uribe denomina una “soberanía en vilo”, acompañada de “[...] una identidad nacional difusa e impregnada por referentes bélicos y una ciudadanía virtual forjada en los modelos de la protección y de la lealtad” (Uribe 1999: 29).

La debilidad del Estado y la fortaleza de los partidos políticos también determinaron el tipo de participación política de las clases subordinadas. La participación de los pobres en los asuntos del poder político se hizo a través de los partidos y de sus métodos clientelistas, así como de la guerra. Los ciudadanos y los milicianos eran la misma cosa, dice López-Alves, y “[...] los partidos sirvieron no sólo para incorporar a los pobres rurales sino para controlarlos” (2003: 187). El Estado clientelista que tuvo lugar a falta del Estado soberano, creó un tipo particular de relación entre las autoridades locales y la población. Esas autoridades eran vistas como intermediarios clientelistas, como aliados, más que como autoridades estatales propiamente dichas.

Así pues, en buena parte del territorio nacional ha habido no sólo más individuos que sociedad, más territorio que nación, más partidos políticos que democracia, sino también más partidos, individuos y territorio que Estado, o por lo menos que Estado eficaz y capaz. Paso entonces al segundo rasgo es-

10 Los jefes políticos regionales eran capaces de reunir milicias más poderosas que el ejército nacional, como sucedió en 1876 cuando líderes políticos antioqueños formaron un ejército de 14 mil hombres (Tirado Mejía 1970: 33).

tructural, es decir, a la precariedad de la democracia representativa (déficit de legitimidad).

Hiper-politización y precaria legitimidad

En un régimen político democrático se supone que los partidos políticos operan como correas de transmisión entre lo social y lo institucional (Michels 1971, Duverger 1976, Bobbio 1984). En la Europa de la primera mitad del siglo XX, lo social estaba bien relacionado con las clases sociales. La ideología defendida por los partidos tenía una sintonía clara con los intereses económicos de la gente. Con la ampliación de la clase media, el crecimiento del sector terciario de la economía, la mayor presencia de los medios masivos de comunicación en la política, y otros fenómenos que acaecieron después de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los partidos europeos perdieron parte de esas raíces sociales; sin embargo, muchos de ellos todavía mantienen algo de esa conexión con los intereses sociales.¹¹

En América Latina, en cambio, la relación entre el debate político y las clases sociales siempre ha sido débil (Touraine 1988, Zermeño 1978). Los conflictos políticos sólo tienen que ver parcialmente con los intereses sociales que cada partido supone representar; lo social tiene muy poca entidad propia; sólo puede ser tratado políticamente; todo está mediatizado por la dinámica del juego político; por fuera de él, los intereses sociales se pierden en un mutismo insondable. Esto explica, en buena parte, el hecho de que la intensificación de los conflictos políticos en América Latina no necesariamente conlleve la ruptura del régimen. Este carácter simbólico de las disputas se traduce en una enorme movilidad de las palabras del discurso, de tal manera que el sentido original de los intereses queda olvidado en la intrincada maraña de divergencias simbólicas.

11 De otra parte, la pérdida del carácter representativo de los partidos —dice Bobbio— también puede ser explicada como un resultado de la radicalización del mandato libre y de la consecuente prohibición jurídica de la representación de intereses particulares por parte de los representantes (1984: 33-38).

En estas circunstancias, explica Alain Touraine, el papel central del Estado, como única instancia capacitada para lograr cierta articulación y el consecuente debilitamiento de los actores sociales, así como la sobredeterminación política de los intereses de clase y la consecuente falta de correspondencia entre cambios políticos y cambios sociales, responde a una manera propia de ser de la política latinoamericana, y no simplemente a un tipo de coyuntura circunscrita a un corto periodo histórico.

En Colombia, la crisis de la representación política, que se manifiesta como desarraigo social de lo político, parece más acentuado que en otras partes. “Colombia ha sido durante mucho tiempo un país político —dice Daniel Pécaut— en donde las afiliaciones, las sensibilidades, las clientelas se han construido mediante la relación con los partidos políticos”. Incluso la extrema izquierda, agrega Pécaut, “[...] se ha entregado, a su manera, a una hiperpolitización [...] y poco se ha preocupado por las demandas sociales de la población” (2003: 161).

Durante las guerras civiles del siglo pasado el elemento ideológico jugó un papel preponderante: el bipartidismo del siglo XIX en Colombia respondía a una tenue diferencia entre intereses sociales (Tirado Mejía 1970, Hésper 1989), se alimentaba de intereses burocráticos, pero su funcionamiento y su dinámica interna se hacían explícitos a través de una confrontación ideológica entre una visión del mundo tradicionalista, depositaria de buena parte de los valores religiosos y culturales de la colonia española, y una tendencia modernizadora, vocera de los principios del liberalismo filosófico. En ambas visiones del mundo había gente de todas las clases sociales.

Lo que es digno de resaltar —y que se presentará como una constante en toda la historia política colombiana— es el grado de abstracción de la lucha ideológica y su aparente independencia de los intereses dominantes. El recurso a la abstracción, alimentado por los apetitos burocráticos, se convirtió en un elemento fundamental para la movilización de las masas populares, estas sí, separadas de los intereses en juego.

La politización excesiva del debate ideológico guarda también relación con la debilidad de los movimientos sociales en Colombia; debilidad histórica que algunos han intentado explicar a partir de algunas particularidades colombianas como por ejemplo la falta de inmigración europea, lo cual debilitó la recepción de ideas socialistas. Sin embargo, siguiendo lo dicho por Rodrigo Uprimny, más importante que eso parece haber sido la capacidad del bipartidismo para cooptar los movimientos populares, sobre todo durante la época en la cual la inserción de Colombia a la economía mundial se hizo con la venta de café y a través de gobiernos conservadores, lo cual creó una empatía entre el partido liberal en la oposición y los movimientos sociales. A esto se agrega el hecho de que la agroindustria cafetera contaba con muchos campesinos minifundistas que no estaban dispuestos a enfrentarse a las élites cafeteras ni al gobierno (Uprimny 2001: 268, Bergquist 1988).

La hiperpolitización del discurso político se manifestó con especial fuerza a mediados del siglo XX, durante el periodo conocido como La Violencia (1948-1953), cuando los dos partidos tradicionales se enfrentaron con una virulencia nunca antes vista en una lucha de ideas que terminó conduciendo al país a la guerra civil.¹²

El desbordamiento de este conflicto tiene mucho que ver con el juego multiplicador de las representaciones: la acción política se reducía a la tarea de crear una representación más visible, lo cual se traducía con frecuencia en más radical (García Villegas 1993); cada líder intentaba ganar terreno radicalizando sus propios enunciados, en una invocación pseudorreligiosa a valores supra políticos — como Dios, o El Pueblo— no negociables. Se produjo así una guerra escalonada de palabras —casi una guerra santa— que desembocó en la movilización popular y en La Violencia.¹³

12 Se calcula que en este conflicto murieron unas 200 mil personas. Véase Oquist (1980: 10).

13 “Lo político puro se encontraba repentinamente puesto en con-

El pueblo en general era fanático y católico —dice Álvaro Tirado—, y los enfrentamientos políticos eran promovidos por una pequeña élite que sabía convertir la controversia religiosa o ideológica en algo más concreto representado en poder político, burocracia y apropiación de tierras. Sólo después de haber llevado el enfrentamiento hasta sus límites más sangrientos, las masas populares comprendieron, con tristeza, que los ideales de la guerra eran ajenos a sus intereses.

La época de La Violencia se superó con un efímero golpe militar en 1953. Cuatro años más tarde, los partidos tradicionales decidieron acabar con el sectarismo y crear un sistema de repartición proporcional de la burocracia y de relevo del poder. Este pacto se denominó Frente Nacional, y con él se logró disminuir el ardor político reinante y pacificar al país.

La interconexión entre la falta de eficacia y la falta de legitimidad

Los dos rasgos estructurales que han sido descritos en el apartado anterior, es decir, la incapacidad del Estado para controlar la violencia (ineficacia) y la hiperpolitización (ilegitimidad) tienen conexiones importantes que es necesario explicar. Antes de terminar la primera parte de este capítulo me ocupo de eso.

Una explicación de las causas de La Violencia en Colombia —y de la violencia, en general— requiere de algo más que de una referencia a la conflictividad entre los partidos políticos tradicionales o a la hiperpolitización del debate político. Esta insuficiencia de las explicaciones puramente políticas o culturales ha llevado a algunos autores a considerar que las causas del conflicto fueron fundamentalmente económicas o materiales más que políticas. Diego Montaña Cuéllar (1963), por ejemplo, sostuvo que La Violencia se produjo como un intento concebido

tacto con lo social bruto. La lógica de la violencia conoció un nuevo desarrollo: la representación de lo político como violencia induce la producción de lo social como Violencia" (Pécaut 1978: 536).

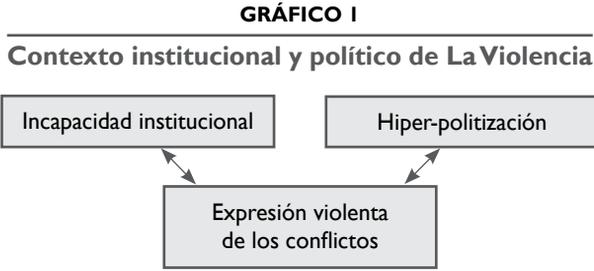
e implementado por el gobierno y por las élites, destinado a eliminar a la oposición popular.¹⁴

Sin entrar en ese debate, aquí me acojo a la tesis defendida por Paul Oquist —más sensible a la complejidad de la relación entre lo cultural, lo institucional y lo económico, y en ese sentido más acorde con la teoría social contemporánea—¹⁵ según la cual la explicación de la intensificación del conflicto al interior de las élites colombianas, y la violencia que se desencadenó a partir de allí, se encuentra en el colapso parcial del Estado colombiano, unido a la emergencia de numerosos conflictos sociales que dicho colapso suscitó. “El desinfe de la autoridad estatal, dice Oquist, su ineficacia y en algunos casos la ausencia de poder estatal dio lugar a la exacerbación de estos conflictos y a sus expresiones violentas” (Oquist 1980: 151). Pero entre el colapso del Estado y la violencia hay una relación de doble vía, de recíproca incidencia: el conflicto entre los partidos no es sólo una división de la clase dirigente —ocurrida en circunstancias institucionales y económicas en las cuales ningún partido político estaba dispuesto a aceptar su exclusión— sino el colapso parcial del Estado, en una situación de numerosos conflictos sociales potenciales.¹⁶

14 Existen otras explicaciones sobre La Violencia. Algunas son de tipo cultural e insisten en la psicología agresiva del colombiano o en la irracionalidad del fenómeno. Al respecto, véase Dix (1987); otras de tipo institucional, insisten en desequilibrios y disfuncionalidades en instituciones como la policía, la iglesia, la justicia, etc. Al respecto véase Fals Borda (1965).

15 Véanse Giddens (1987, 1984), Berger y Luckmann (1966)

16 Cuando el Estado colapsa parcialmente —o cuando se fortalece— el juego político y los incentivos que la gente tiene, sobre todo que las élites políticas tienen para participar y actuar, cambian. Douglass North explica cómo una de las diferencias entre las colonias británicas y las colonias hispánicas era justamente que en estas últimas había una debilidad institucional que consistía en que las normas jurídicas o bien no eran claras o no era claro que fueran a ser aplicadas y ello conducía a que las élites estuvieran incentivadas para capturar las instituciones a fin de tener la posibilidad de acomodar la interpretación y aplicación de las normas a sus intereses (North, Summerhill y Weingast 2000). Mientras las élites en los Estados Unidos se dedicaron a competir por el mercado, en América Latina se dedicaron a competir por el Estado, manipulando el sentido de las normas y apropiándose de los recursos públicos.



Así pues, el aumento de los incentivos para participar en el conflicto sucede sobre todo cuando el Estado tiene muy poca autonomía con respecto al mundo político, como sucede en Colombia. Los partidos políticos copan casi todo el Estado de tal manera que todo queda sometido a la conflictividad —amigo/enemigo— propia del debate partidista. Así, en el caso de La Violencia, el colapso parcial del Estado creó una situación en la cual una parte de la élite política podía apoderarse completamente del mismo, y así afectar de manera drástica los intereses de la otra parte. Entonces, los incentivos para luchar, incluso violentamente, aumentaron de manera considerable.

En síntesis, como lo explica el gráfico 1, cuando la incapacidad institucional para disuadir los comportamientos ilegales tiene lugar en un ambiente institucional de débil autonomía con respecto al mundo político, y de conflictividad social, la posibilidad de que los conflictos tengan una expresión violenta, crece. Esta interdependencia entre un Estado parcialmente colapsado y con poca independencia del sistema político, por un lado, y la conflictividad social y la violencia, por el otro, es propia de la época de La Violencia y de otros capítulos trágicos de la historia colombiana que vinieron después, como veremos a continuación.

Política y Estado desde el Frente Nacional

En este apartado intentaré mostrar cómo la violencia (ineficacia del Estado) y la politización partidista del Estado (legitimidad precaria) no desaparecieron con el Frente Nacional y adquirieron nuevas y perniciosas formas. Empiezo con el tema

político, luego paso al tema de la violencia, y termino con una breve reflexión sobre los efectos desinstitucionalizadores de esta última en un contexto de hiperpolitización del Estado.

La persistencia de la violencia

El Frente Nacional no había logrado aún “pacificar” el país cuando, en la década de los sesenta, en nombre del pueblo y del materialismo histórico se levantaron tres movimientos guerrilleros contra el Estado: El Ejército de Liberación Nacional (ELN) orientado por la línea ideológica cubana; las FARC, fundadas en una especie de agrarismo comunista, y el Ejército Popular de Liberación (EPL), de conformación esencialmente campesina. A estos movimientos guerrilleros se sumó, en 1974, el grupo subversivo M-19 originado en el aparente fraude electoral de 1970 contra el general Rojas Pinilla.¹⁷

Sin embargo, entre mediados de los años cincuenta y mediados de los ochenta, el país vivió treinta años en una relativa calma, por lo menos en lo que se refiere a la violencia política.¹⁸ Si bien el enfrentamiento entre el Estado y la guerrilla estuvo siempre presente en ese periodo, causaba un número relativamente bajo de muertos y heridos. En la segunda mitad de los ochenta, en cambio, la violencia política volvió a ser protagonista. Sólo que esta vez no fueron los partidos tradicionales sus causantes, sino los grupos alzados en armas.

A partir de 1984, el movimiento guerrillero tuvo un crecimiento insospechado, sobre todo en regiones poco pobladas del país que cuentan con recursos económicos importantes, bien sea por el cultivo de coca, por la explotación de minerales preciosos o por la extracción de petróleo.¹⁹ Ese crecimiento al-

17 Este grupo se desmoviliza en 1990, y tiene una participación significativa en la Asamblea Constitucional que dio lugar a la Constitución de 1991.

18 Esto es cierto, sin embargo, a mediados de los años setenta los indicadores de violencia empiezan a aumentar en el país.

19 Según Pécaut, en 1978 la guerrilla contaba con 17 frentes armados en algunos pocos municipios; en 1985 esta cifra se incrementó a 50 frentes, localizados en 173 municipios; en 1991 tenía 80 frentes en

canzó su punto más alto a finales de los años noventa, durante el proceso de paz del presidente Pastrana, que dio lugar a la tristemente célebre zona de distensión de El Caguán, y que terminó en un estruendoso fracaso: no sólo no se consiguió la paz con las FARC, sino que esas negociaciones —prolongadas e infructuosas— fortalecieron un proyecto antisubversivo de amplias y nefastas repercusiones para el país. Ese proyecto fue dirigido por los llamados grupos paramilitares, los cuales contaron no sólo con fuertes apoyos en sectores legales de la sociedad —como los ganaderos o los políticos locales—, e ilegales —como el narcotráfico— sino con la actitud taimada y complaciente del Ejército Nacional (Gutiérrez 2006: 274).

Pero la violencia vino sobre todo del narcotráfico, con sus prósperos carteles²⁰ y sus dirigentes involucrados en la vida social y política del país. En abril de 1984 Pablo Escobar mandó matar al ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla. A partir de este momento se inició un periodo conocido como “la guerra contra el narcotráfico” que comprende los últimos dos años de la presidencia del Belisario Betancourt y todo el periodo del Virgilio Barco.

La etapa más intensa de esta guerra tuvo lugar antes de las elecciones presidenciales de 1990 y su momento más dramático se presentó el 18 de agosto de 1989, cuando el líder político Luis Carlos Galán, precandidato a la presidencia de la República, fue asesinado durante una manifestación política. Una campaña electoral basada en la moralización institucional y una condena enérgica a las mafias de la droga, habían hecho de Galán el personaje político más sobresaliente y más respetado por la opinión pública y, por ello mismo, el personaje más incómodo para el Cartel de Medellín.

358 municipios, y en 1995 el número de frentes aumentó a 105 en 569 municipios del país (1987: 7).

20 Se calcula que el Cartel de Medellín obtuvo por aquellos años un promedio de 5.000 millones de dólares al año.

El asesinato de Galán no es ni el principio ni el fin del terror que caracteriza este nuevo periodo de violencia política. Antes de Galán habían sido asesinados, entre otros, el procurador Carlos Mauro Hoyos, el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, el comandante de la Policía Nacional Jaime Ramírez, el candidato a la presidencia Jaime Pardo Leal, el director del Comité de Derechos Humanos de Antioquia, Héctor Abad Gómez, y el director del diario *El Espectador*, Guillermo Cano. El 7 de octubre de 1989, luego del asesinato de Galán, sicarios apostados en un avión en pleno vuelo dan muerte a Carlos Pizarro, precandidato a la presidencia por el partido M-19, grupo proveniente del movimiento insurgente y recién desmovilizado M-19. Cinco meses más tarde es asesinado Bernardo Jaramillo, precandidato a la presidencia por el partido de izquierda Unión Patriótica.

La situación de violencia y de incertidumbre institucional que vivió la sociedad colombiana durante el periodo electoral mencionado, y sobre todo el impacto producido por el asesinato del líder Galán, motivaron algunas marchas estudiantiles por las principales calles de Bogotá. Más de quince mil personas reclamaron la renovación institucional a través de la creación de una nueva constitución.²¹ De la suma de todos estos factores surgió la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar a la Constitución de 1991.

No obstante la promulgación de la Constitución de 1991, la violencia política continuó durante toda la década de los noventa, e incluso se acrecentó en la segunda mitad de la misma. La expresión más dramática de esta violencia es la exterminación sistemática, dispersa y paulatina de buena parte de los líderes de la Unión Patriótica que venía de la década anterior. Ese partido —que recibía el apoyo de las FARC, pero que era un partido legítimo— perdió a dos de sus candidatos presi-

21 Luego de algunas modificaciones importantes en 1936, 1945 y 1968, los presidentes Alfonso López, Julio César Turbay y Virgilio Barco habían intentado sin éxito una revisión de la Constitución de 1886.

denciales, a ocho de sus congresistas, a trece de sus diputados, a setenta de sus concejales, a once de sus alcaldes, y a miles de sus militantes. Todos ellos asesinados por paramilitares y narcotraficantes en alianza con fuerzas de seguridad del Estado.

La violencia dejó de ser una guerra de los narcotraficantes contra el Estado y se reconvirtió en una guerra de los finqueros, apoyados por los narcotraficantes, contra la guerrilla y contra la población campesina y los sectores populares rurales y urbanos. Los protagonistas de esta violencia fueron los grupos paramilitares, creados originalmente por ganaderos en el Magdalena Medio y sectores de la Costa Atlántica para defenderse de los chantajes de la guerrilla, y muy pronto convertidos en verdaderos ejércitos contrainsurgentes que operaron con la complacencia, la negligencia y, algunas veces, la ayuda directa del Ejército Nacional.

La facilidad con la cual fueron creados estos grupos, a la vista de todos y en particular del gobierno nacional se explica, entre otras cosas, por el malestar de las élites locales con el gobierno de Betancourt. El proceso de paz con el M-19, emprendido por el presidente Betancourt, fue percibido por buena parte de los finqueros que eran víctimas de la guerrilla y por muchos oficiales del Ejército como una traición (Romero 2000: 61). Dicho malestar se agregaba al sentimiento tradicional de abandono y desgobierno que experimentaban las élites locales en relación con el Ejecutivo central. “El hecho de que las Fuerzas Armadas —dice Mauricio Romero— apoyadas por las élites regionales y los narcotraficantes convertidos en finqueros, hubieran confrontado al gobierno en su proyecto de paz muestra la intensidad de estos antagonismos” (2000: 62).

Como consecuencia de la guerra sucia emprendida por los paramilitares —apoyados implícita o explícitamente por las élites locales y los militares— entre 1991 y 1992 se registraron 28.000 homicidios. Las masacres fueron una de las operaciones más recurridas por los paramilitares. Entre 1995 y 2004 hubo más de 1.000 casos de masacres de cuatro personas o más, que ocasionaron más de 6.600 muertos (Departamento

Nacional de Planeación 2003, 2004). La cifra más alta se presentó en el año 2000, cuando se registraron 236 masacres y 1.406 víctimas. Desde entonces, con excepción del 2008, las cifras descendieron. En el 2008 se presentaron 37 casos que dejaron 169 víctimas, 11 casos y 41 víctimas más que el año anterior (Vicepresidencia de la República 2009). La cifra anual de homicidios entre 1988 y 2004 no bajó de los 20 mil casos al año, y a pesar de la tendencia a la baja del 2003 y 2004, sólo hasta el 2005 esto cambió. En el 2008 se registró la tasa más baja de los últimos 20 años, no obstante, ella alcanza todavía la alarmante cifra de 16.140 homicidios por año (Vicepresidencia de la República 2009). Además de la pérdida de vidas, la violencia ha dejado una de las poblaciones desplazadas más grandes del mundo: entre 1997 y mediados de 2009, la cifra acumulada de desplazamiento forzoso —según los datos más conservadores— supera los tres millones de personas (Acción Social 2009).

No obstante, la violencia política es apenas una parte del problema. Sólo entre el 10 y el 18% de los homicidios cometidos en el país, dependiendo del periodo, se ha originado en el conflicto armado entre Ejército, guerrillas y paramilitares. Si bien existen estrechas conexiones entre violencia política y violencia común, la gran mayoría de las muertes es ocasionada por riñas, venganzas, luchas entre narcotraficantes y delincuencia común.²² De otra parte, Colombia es el país con el mayor número de secuestros del mundo en las últimas décadas. Entre 1962 y 2003 hubo 25.578 personas secuestradas con fines extorsivos.²³ Se estima que las guerrillas fueron responsables de al menos la mitad de ellos. Aunque entre 1996 y 1999 se registró un periodo caracterizado por el acelerado incremento

22 No siempre es fácil diferenciar la violencia política de la violencia común: según Pécaut (2001) los secuestros, las extorsiones y los arreglos de cuentas pueden ser fácilmente atribuidos a cualquiera de ellas.

23 El secuestro extorsivo representa el 61% del total de secuestros ocurridos en ese periodo (DNP 2004).

de las cifras de secuestro, desde el 2000 y hasta la fecha se viene presentando una disminución considerable (DNP 2004). Tras un pico de 2.683 casos en 1999, en el 2004 la cifra bajó a 746, y en el 2008 a 437 (*Revista Semana* 2008, 6 de agosto).

A pesar de este panorama desalentador, la violencia en Colombia no ha impedido el funcionamiento de un sistema judicial que, cuando se compara con los de otros países latinoamericanos, tiene una sorprendente autonomía respecto del sistema político y una notoria estabilidad institucional. Tampoco ha impedido una extraordinaria estabilidad institucional y macroeconómica, ni el funcionamiento de un sistema político relativamente abierto, por lo menos para los estándares regionales. Más aún, desde 1991 —cuando se promulgó la nueva Constitución— la violencia parece avanzar de manera paralela a un proyecto de construcción de ciudadanía originado en la Constitución de 1991 y defendido por amplios sectores de la sociedad civil y algunos sectores políticos. Sin embargo, la estabilidad institucional, económica y política no se ha traducido en una mayor eficacia del sistema judicial, en una mayor democratización de la sociedad colombiana, ni en un alivio a las condiciones de pobreza que padece más de la mitad de la población.

Este carácter perverso de la guerra tiene mucho que ver con la volatilidad estratégica del narcotráfico y, más concretamente, con la dificultad para estabilizar sus alianzas con los demás actores del proyecto paramilitar (Gutiérrez 2006: 300). Cuando se trata de expulsar a la guerrilla de un territorio, dice Francisco Gutiérrez, todos estos actores —militares, ganaderos, políticos y narcos— están de acuerdo, pero no necesariamente lo están después, cuando logran ese propósito. El territorio así liberado de guerrilleros sigue siendo un territorio sin Estado, dominado por el interés de los más fuertes; un territorio en donde la ley y el interés general no tienen cabida. Cada cual persigue sus objetivos propios.

Para los narcos lo fundamental es la ampliación de su negocio —compra de tierras, rutas de exportación, etc.— y eso,

muchas veces, choca con los intereses de los demás actores. Los políticos, por ejemplo, pueden estar interesados en aliarse con los narcos para mantener sus intereses fundamentales, es decir, sus redes clientelistas locales, pero no necesariamente para participar en el mercado de las drogas ilegales. Algo similar puede suceder con los ganaderos e incluso con el Ejército. Esta divergencia de objetivos hace que las alianzas sean inestables y la expansión territorial limitada. El narcotráfico le imprime un carácter feudal, disperso, a la guerra, y de esta manera reproduce la violencia en lugar de concentrarla.

En estas circunstancias, según Gutiérrez, el conflicto armado tiene una gran complejidad que resulta del hecho de que el Estado colombiano enfrenta dos guerras diferentes y contradictorias (Gutiérrez 2006, Pécaut 2001). Una contra la subversión y otra contra el narcotráfico. A esto se agrega que los enemigos de la segunda —los narcos— han contribuido a engendrar una tercera guerra, la de los paras contra la subversión. Esta tercera guerra ha sido vista por una parte del Estado —y de la sociedad— como funcional a la primera guerra del Estado contra la subversión. De esa percepción de compatibilidad vienen las alianzas ilegales. Al Ejército le sirven los paras en cuanto luchan contra la subversión pero no en cuanto trafican. Pero esto último no ha impedido que los militares se involucren con los paramilitares.

Todo esto revela el carácter extremadamente equívoco del fenómeno paramilitar en Colombia, que está ligado al Estado de todas las maneras posibles: como aliado en la lucha antsubversiva, como competidor en el mercado oligopolístico por la provisión de seguridad, como un parásito en el ejercicio de la extorsión y como un adversario militar (al menos parcialmente) en la guerra contra el narcotráfico (Gutiérrez 2006: 301).

Así pues, el Estado no ha tenido ni la autonomía ni la fortaleza institucional suficiente —sobre todo en las regiones periféricas— para combatir las dos guerras indistintamente y, de esta manera, para evitar las alianzas ilegales con uno de ellos. Las alianzas del Estado con los paras, si bien son muy

frecuentes, son circunstanciales e inestables: cuando logran, en el mediano plazo, expulsar a la guerrilla, los vencedores no resultan concentrados en una sola fuerza —poderosa y estable en cabeza del Estado— debido a que los enemigos de la otra guerra —el narcotráfico— continúan más fuertes que nunca. Esta ambigüedad del Ejército frente al narcotráfico le resta autonomía y fortaleza institucional.

La dispersión centrífuga del sistema político

El Frente Nacional erradicó la violencia política pero ello se consiguió pagando un precio muy alto. Un precio que puede ser sintetizado en los siguientes tres puntos. En primer lugar, la ausencia de competencia política entre los partidos tradicionales redujo el sistema político a su mecánica clientelista y disminuyó drásticamente la participación electoral. La pérdida del sentimiento de pertenencia al partido político, y la capacidad cohesionadora que ello implicaba, motivaron un cambio de estrategia en los partidos. La modorra de las masas fue enfrentada con la proliferación de las viejas prácticas clientelistas. En estas nuevas circunstancias, la burocracia del Estado pasó a ser la depositaria de la función de reproducción electoral del sistema.²⁴ En segundo lugar, el tratamiento meramente militar de los reductos campesinos que luchaban contra el Estado, derivados de la época de La Violencia, condujo a la formación de la guerrilla, tal como sucedió un poco más tarde en otros países latinoamericanos. En tercer lugar; el uso casi permanente del estado de excepción, como sucedáneo del régimen militar, tuvo por efecto la conformación de una institucionalidad no sólo hermética desde el punto de vista político, sino anómala desde el punto de vista constitucional y democrático.

24 Por medio de este nuevo mecanismo los partidos políticos logran mantenerse indiferenciados del Estado. Durante el Frente Nacional, “[...] las estructuras del Estado —dice Eduardo Pizarro— se confunden con los aparatos de los partidos políticos, los cuales pierden así toda autonomía con relación al Estado” (1985: 115).

En este apartado me voy a concentrar sólo en el primer efecto, es decir, en la clientelización del sistema político. Volveré más tarde sobre los otros dos.

El Frente Nacional fue un proyecto político que buscaba fortalecer la institucionalidad y disminuir la conflictividad política. En ese sentido tuvo éxito. Pero éste no sólo tenía una vocación pacifista e institucionalista, sino también una vocación desarrollista, la cual estaba en sintonía con un ambiente internacional favorable al desarrollo económico y social de América Latina. La Alianza para el Progreso —una especie de Plan Marshall para los latinoamericanos— fue concebida como parte de esta política continental. Pero ese plan de desarrollo requería del fortalecimiento del Estado, sin el cual las políticas públicas no podían llevarse a cabo. Sólo fortaleciendo la capacidad institucional, en el sentido de fortaleza infraestructural (Mann 2003), era posible, por ejemplo, adelantar una reforma agraria o una reforma tributaria. Sin embargo, ese aumento de la capacidad institucional dependía de una alianza política no sólo con los sectores populares beneficiarios de buena parte de esas reformas, sino también con la burguesía y los intelectuales, de los cuales saldrían los tecnócratas que pondrían en marcha el nuevo Estado.

Esta doble alianza —con el pueblo y con la clase alta pensante y liberal— se logró en otros países como Brasil, Venezuela, Argentina o Perú, con la instauración de regímenes populistas. Pero eso nunca fue posible en Colombia. Según Daniel Pécaut (2000), en Colombia hubo tres obstáculos que impidieron la recepción de un proyecto político populista: la alta fragmentación social originada, entre otras cosas, en el territorio, la división partidista y la gestión privatizada de la economía, todo ello en medio de una tradición localista y caciquista contraria a la emergencia de los caudillos nacionales.

La falta de populismo trajo graves consecuencias. En primer lugar, incidió en la violencia. Según Marco Palacios, “[...] la ausencia de populismo condujo en Colombia a la violencia política y social mientras que en la vecina Venezuela, el popu-

lismo facilitó la democracia pactada en 1958 y la realización de un conjunto de reformas sociales que ahorraron a los venezolanos la violencia política” (2000: 33). En segundo lugar, impidió la creación de un Estado más incluyente y la recepción de políticas públicas sociales que hubiesen tenido un efecto importante en la disminución de la desigualdad social, y en el aumento de la legitimidad institucional. En tercer lugar, la ausencia de populismo representó el bloqueo de los proyectos socialdemócratas engendrados en aquella parte más liberal y más pensante de la burguesía colombiana, que al igual que las clases populares se vio excluida, aunque no de la misma manera, de la dirección del Estado (Galindo 2007).

De esta manera, explica Gutiérrez Sanín en su reciente libro, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia*, sin sectores populares organizados, ni burguesía progresista, la alternativa modernizadora se fue vaciando de contenido social (2007: 153), lo cual dio paso a los barones electorales de corte turbayista que durante muchos años mandaron como reyezuelos en los departamentos. Impulsar reformas sociales, explica Gutiérrez Sanín, ponía en peligro el delicado sistema de equilibrios presentes no sólo en la transición democrática, sino también en el acuerdo de paz entre los partidos y por eso los esfuerzos progresistas y reformistas, alentados por una parte importante de la élite política, terminaron en un estruendoso fracaso. Adicionalmente, la pertenencia de los líderes políticos como Lleras Camargo y Lleras Restrepo a los partidos tradicionales —en este caso al Partido Liberal— los cuales habían hecho la paz pero nunca habían reconocido sus responsabilidades en los hechos de La Violencia, le restaba la legitimidad que necesitaban para imponerse a sus enemigos políticos y para adelantar las reformas. Al eludir las responsabilidades directas y específicas —“todos somos culpables”— el Frente Nacional alimentó en la población un sentimiento de descalificación frente a los políticos e incluso frente a las instituciones, sobre todo entre quienes, como las víctimas, no habían tenido ninguna responsabilidad en lo sucedido.

Sin partidos fuertes, sin amplio apoyo popular en las bases, y con una burguesía temerosa frente al más mínimo retoque popular o populista del Estado, los liberales progresistas perdieron la batalla frente a las tendencias más conservadoras, menos pensantes, más pragmáticas y menos escrupulosas dentro de los partidos tradicionales. En síntesis, como lo explica Francisco Gutiérrez (2007), el fracaso de los Lleras y del proyecto moderno de construcción de Estado y de ciudadanía dio lugar al triunfo de Turbay Ayala y, sobre todo, de una manera de hacer política fundada en las clientelas y los negocios entre el Centro y las localidades.

Hago un breve paréntesis para señalar que el triunfo de la vertiente clientelista durante el Frente Nacional no debe hacer olvidar que el clientelismo es un fenómeno viejo en Colombia.²⁵ Gutiérrez y Dávila (2001) definen el clientelismo como un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas, mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral. A su turno, Dávila y Delgado diferencian tres tipos de clientelismo: el tradicional, el moderno y el de mercado. El clientelismo tradicional, que tuvo especial auge antes del Frente Nacional —y que hunde sus raíces hasta el periodo colonial— es propio de una institucionalidad incipiente y una sociedad agraria. Tiene como protagonista a los patrones, gamonales, hacendados y notables que por lo general establecen relaciones basadas en lealtades personales. Este clientelismo establece un tipo de representación partidista y nacional. El clientelismo moderno es el propio del Frente Nacional, opera en un ambiente de diversificación y crecimiento institucional, y relaciona a los políticos con los electores, a los que les propone una representación faccionalista y más regional o departamental que nacional. Por último, el clientelismo de mercado

25 Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Véase el texto pionero de Mintz y Wolf (1950: 341-68); y sobre Colombia véanse Dix (1987), Gillen (1979), Mintz y Wolf (1950), Leal Buitrago (1984), Losada (1984), Deas (1997), Deas (1973), Uprimny (1989), Pécaut (1978).

es propio de la época actual.²⁶ Tiene a los políticos como protagonistas y se vale de las nuevas reformas institucionales: descentralización, elección popular, mecanismos de participación, para conseguir recursos, muchas veces de tipo ilegal. Lo característico de este tipo de clientelismo es el carácter local y particularista de la representación que ofrece. Su función consiste en distribuir recursos en las localidades, bajo la intermediación de los caciques políticos, a su turno ligados a los miembros del Congreso nacional. Otra nota característica de esta nueva forma de clientelismo es la importancia del rol jugado, de una parte, por las entidades del Estado en perjuicio de las actuaciones sectario-partidistas y, de otra parte, por las personalidades políticas y sus movimientos políticos locales, en detrimento de la organización y dirección central del partido.²⁷

Si bien en Colombia estos tres tipos de clientelismo corresponden a tiempos históricos diferentes, también se acumulan en el tiempo, es decir, el clientelismo precedente no desaparece por completo con el arribo de una nueva manifestación de esta práctica política.

Vuelvo entonces al Frente Nacional. El turbayismo no sólo logró la victoria de las prácticas clientelistas. Logró, además, imponer cuatro cosas: primero, un discurso ficticio de igualdad social, es decir una reivindicación del asenso social particularista y negociado a través de las redes clientelistas. Segundo, un sentimiento antielitista en la democracia, en contra de los más preparados y, en general, de la tecnocracia desarrollista de la

26 Contra lo previsto, el clientelismo no ha desaparecido con el advenimiento de la modernidad. Hoy se acepta la supervivencia del clientelismo en ámbitos modernos y se discute acerca de la dimensión real del fenómeno clientelista en las sociedades intermedias que han alcanzado una cierta modernización. Dos posiciones pueden ser diferenciadas: de un lado aquellos que ven en el clientelismo un elemento funcional para el desarrollo político, mientras otros critican el carácter determinista de esta posición y consideran que el clientelismo introduce fragmentación y caos en el sistema político. Para una ilustración de este debate véase Marts (1997: 306). Sobre la importancia del clientelismo en sociedades modernas véase Roniger (1994).

27 Sobre el carácter incontrolable de los poderes locales durante el Frente Nacional véase Sánchez y Meertens (1983).

época. Tercero, el triunfo de las ideas de derecha y del inmovilismo institucional. Y cuarto, el relajamiento de los estándares morales y legales para actuar en la vida política. Así triunfó un tipo de clientelismo caracterizado por una especie de ceguera moral o de complacencia con la ilegalidad. En palabras de Gutiérrez Sanín, se produjo entonces una “[...] ruptura entre el modelo de virtud pública y la eficacia electoral” (2007: 212).

¿Qué pasó después del Frente Nacional? A finales de los años ochenta el país vivía uno de esos periodos terribles de su historia, esta vez como consecuencia de la guerra emprendida por el Cartel de Medellín contra el establecimiento. En este momento dramático surgió la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente, y se promulgó una nueva Constitución. La reforma del sistema político, la lucha contra el clientelismo, y la creación de un sistema más incluyente y participativo fueron propósitos ampliamente respaldados en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en materia política, los resultados de la reforma constitucional fueron más bien pobres: la reforma del sistema electoral generó una nueva estructura de incentivos que cambió la forma de hacer política pero, de manera sorprendente, los políticos lograron adaptarse extraordinariamente bien a las nuevas realidades institucionales, y así bloquearon la realización de buena parte de los objetivos constitucionales.²⁸

Ineficacia/violencia e hiperpolitización/clientelismo

Mucho se ha escrito en las últimas décadas sobre las causas de la violencia en Colombia. Buena parte de esta bibliografía se ha propuesto superar hipótesis simplistas según las cuales la violencia se origina o bien en la pobreza, o bien en la falta de apertura política del régimen, o bien en la existencia de una supuesta cultura nativa que explicaría la belicosidad del colombiano. Sin excluir el hecho de que la pobreza sirva para

28 Para un análisis detallado de esta capacidad de adaptación véase Rodríguez (2001).

avivar el fuego de la violencia, en estos nuevos estudios se exploran causas más ligadas a las condiciones específicas que dan origen a los actores armados,²⁹ y a la manera como lo económico y lo político hacen parte de un complejo “[...] tejido de dimensiones institucionales, jurídicas, políticas, económicas y culturales” (Bejarano 1990: 15-16). Tres aspectos son objeto de énfasis en estos nuevos estudios.³⁰ En primer lugar, se resalta la complejidad de la violencia, lo cual elimina las explicaciones monocausales —como la economicista que atribuye la violencia a una simple competencia por negocios ilícitos (Collier y Hoefler 2002)—, y favorece la interpenetración a partir de factores más o menos variables según las regiones, los actores y los escenarios.³¹ Colombia es vista como un archipiélago de violencias cuya comprensión y análisis requiere de investigación empírica, dada la diversidad de sus manifestaciones según las regiones y las épocas (Safford y Palacios 2002). En segundo lugar, se pone de presente la debilidad del Estado y, en particular, de su aparato judicial para resolver los conflictos sociales de todo orden. El Estado es visto como un actor que con frecuencia es incapaz de sobreponerse a los designios de los demás actores armados que intervienen en el conflicto. Finalmente, y vinculado con los dos puntos anteriores, se muestra la inexistencia de fronteras fijas entre la violencia política

29 Según Jorge Orlando Melo (1990) la violencia guerrillera, en el caso de las FARC, se origina por la radicalización política de campesinos tradicionalmente explotados y relegados a zonas de colonización, y en el caso de otras guerrillas más ideológicas, en la inercia de conflictos históricos traducidos en los discursos políticos radicales prevalentes en los círculos urbanos del los años setenta. La violencia delincuencial tiene por su parte origen en procesos acelerados de transformación económica y social en los cuales el narcotráfico juega un papel central.

30 Como ejemplo de estos estudios véase Deas (1995), Safford y Palacios (2002), Pécaut (2001), González (1997-1998), Santos y García Villegas (2001).

31 Jesús Antonio Bejarano (1990) explicaba cómo la literatura internacional sobre conflicto y violencia muestra que situaciones similares, sociales o políticas, dan origen a conflictos distintos y conflictos semejantes [que] en su forma de manifestarse pueden producirse en entornos sociales, culturales o políticos totalmente diferentes.

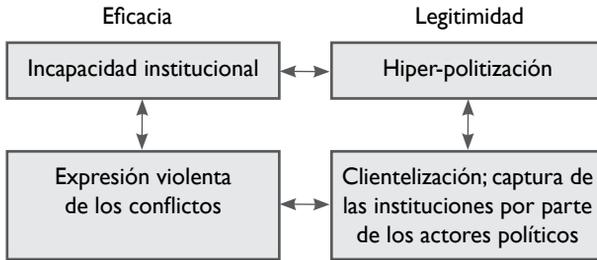
y la violencia común, así como entre las causas sociales, económicas e institucionales de ésta. La violencia es vista como la expresión de una serie de redes complejas de poder que se entrecruzan y se polarizan.

El ambiente de violencia incide de manera importante en el funcionamiento de la justicia. Tradicionalmente, se ha estimado que los problemas de la justicia son una consecuencia del carácter incontenible de la violencia y que, por tanto, las soluciones a los problemas de ineficiencia e impunidad que presenta la justicia dependen de su disminución. Recientemente, sin embargo, algunos autores inspirados en las corrientes de análisis económico del derecho han sostenido que es el colapso de la justicia el que crea las condiciones propicias para que la violencia se sostenga y expanda. Armando Montenegro (2005), por ejemplo, afirma que el colapso del sistema judicial ante el narcotráfico explicaría en buena medida el crecimiento explosivo de la violencia criminal. En Colombia no hay narcotráfico porque hay miseria —dice Salomón Kalmanovitz (2001)—, sino porque este narcotráfico se ve favorecido por un sistema de justicia deficiente y corrupto. Hay sin embargo un cierto unilateralismo en estas perspectivas económicas. Sin duda la incapacidad de la justicia para sancionar a los criminales crea un ambiente propicio para el delito, y los casos de narcotráfico ilustran bien este hecho. No obstante, es igualmente cierto que la violencia es y ha sido un factor que incide en la debilidad de la justicia. Si bien parece correcta la tesis de Kalmanovitz según la cual la causa del narcotráfico en Colombia no es la pobreza porque hay muchos países pobres donde no se presenta este fenómeno, la misma lógica indica que las instituciones ineficientes (por ejemplo, la justicia) no son la causa de la violencia. Existen muchos países, como Argentina, Ecuador o Venezuela, donde una justicia menos eficiente e independiente que la colombiana no ha generado semejantes niveles de violencia.

Lo anterior no desconoce el hecho de que la violencia común, desencadenada por el narcotráfico y el conflicto armado

GRÁFICO 2

Relaciones entre ineficacia e ilegitimidad



que vive el país, crea un ambiente poco favorable para el funcionamiento de la justicia. La oferta casi indiscriminada de mecanismos ilegales de compulsión o justicia privada que existe en Colombia favorece una cultura propicia para la utilización de la amenaza y el soborno como mecanismos aceptados y aceptables para la consecución de todo tipo de fines, todo lo cual pone de presente la necesidad de estudiar la justicia como fenómeno sociológico y no simplemente como un asunto de normas jurídicas o de modelos económicos unicausales.

Así como existe una incidencia recíproca entre la ineficacia institucional y la violencia, también se puede decir algo similar de la relación entre hiperpolitización del régimen político y del clientelismo.

El uso de las prácticas clientelistas trajo consigo la colonización de lo público por lo privado; del Estado por los padrinos.³² Ya no hubo ciudadanos sino clientelas. En lugar de una verdadera sociedad, regida por la ley y el interés público, se formó un grupo de individuos amontonados que se cuidan

32 El Estado moderno europeo reemplazó a los padrinos por las leyes y a los clientes por los ciudadanos. Desde entonces, las personas pueden invocar la ley —una ley básicamente justa e igual para todos— para hacer respetar sus derechos ante los jueces, o ante los funcionarios públicos. De esa ley protectora surgió ese sentimiento ciudadano de respeto por lo público que existe en algunos países europeos. En Colombia, en cambio, no sólo esto nunca ha sucedido sino que la supervivencia de las relaciones clientelistas de poder se acentuó con el fracaso relativo del Frente Nacional para reemplazar el viejo sistema político.

unos a otros a través de redes de padrinazgo. Pero eso no sería tan grave si el clientelismo se quedara enfrascado en su cascarón electoral. Pero no es así. En la relación clientelista, el negocio privado se sobrepone a la representación política y a la relación pública ciudadana. Esa sustitución conlleva, además, un relajamiento de la moral pública. Según Gutiérrez, el “[...] triunfo de las sociotécnicas turbayistas y de los barones departamentales —sobre las que se asentaba todo su imperio electoral— se fundaba sobre una agresiva crítica de toda noción de moral pública, y una correlativa (y escandalosa) escalada de la corrupción” (2007: 212-213).

La relajación de los estándares legales y morales se produjo en un ambiente de transformaciones socioeconómicas derivadas de la urbanización acelerada y desordenada, así como de la creación de los nuevos y enormes mercados de drogas ilegales. En esas circunstancias, el paso de una situación dominada por las clientelas políticas locales a una de criminalización de la vida política nacional, como sucedió después, es muy corto. Dicho en otras palabras: el menoscabo cultural trajo consecuencias nefastas no sólo en términos del aumento de la corrupción, sino del acercamiento de la política a la criminalidad organizada, como se hizo evidente con el llamado proceso 8.000 y luego con el escándalo de la parapolítica. En ambos casos, no solo fueron los narcotraficantes y paramilitares los que capturaron a los políticos, sino que fueron los políticos, apoyados por las élites locales quienes por iniciativa propia se aliaron con los narcotraficantes y los paramilitares para conseguir sus propósitos electorales. Sólo exagera un poco quien dijo que en Colombia los políticos son tan corruptos que rompieron a los narcotraficantes.

En síntesis, la ineficacia del Estado, es decir, su falta de capacidad institucional para imponerse en algunos territorios y frente a algunas poblaciones, no sólo crea condiciones propicias para el desarrollo de la violencia (y ello debido a que una parte de la criminalidad —la organizada— se aprovecha de la falta de eficacia del Estado), sino también para el desarrollo y fortaleci-

miento del clientelismo político y de la captura institucional por parte de los partidos políticos y de las mafias.

Configuración institucional

Hasta aquí he intentado mostrar las conexiones que existen entre el déficit de legitimidad y la incapacidad institucional del Estado o déficit de eficacia. Pero ¿qué pasa en Colombia con la tercera dimensión del poder mencionada al inicio de este capítulo, es decir, con la legalidad? ¿De qué manera la conexión entre violencia (eficacia) e hiperpolitización (legitimidad), afectan la configuración institucional?

La gran mayoría de los estudios del régimen político colombiano desestiman la importancia de esta dimensión y consideran que temas como el Estado de derecho, los equilibrios institucionales y la independencia de la justicia hacen parte de una variable institucional dependiente de factores económicos o políticos.³³ No creo que sea así. El derecho y las instituciones juegan un papel muy importante en la configuración del régimen político, y ello no sólo en temas tales como los que definen la competencia por el poder político —la reforma política—, o los relativos a la aplicación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana —el referendo que se requiere para la reelección, entre ellos—, sino también en asuntos tan importantes como la lucha contra la criminalidad organizada, la protección judicial de los derechos ciudadanos y el equilibrio entre las ramas del poder público. Más tarde volveré sobre estos temas. Por ahora me detengo en la explicación de la importancia de la dimensión institucional.

Aquí trataré de mostrar cómo la institucionalidad, es decir la legalidad, o más precisamente, el Estado de derecho, no es

33 La revista *Análisis Político*, por ejemplo, publicada por el IEPRI de la Universidad Nacional, y considerada como la decana de las revistas de estudios políticos en el país, prácticamente se desentiende del tema de la justicia y del derecho. De los aproximadamente 500 artículos publicados en sus 64 números, sólo 6 se han ocupado de estos temas. La mayoría de ellos fueron escritos por abogados.

inmune a una situación en la cual la violencia y el deterioro del sistema político tienen la importancia que poseen en Colombia, y cómo esa institucionalidad afectada y deteriorada facilita la violencia y el déficit de legitimidad.³⁴

Estas ideas presuponen una hipótesis teórica que es la siguiente: las instituciones no son simplemente lo que queda después de la lucha por el poder político, algo que viene después de que se ha definido el vencedor del debate democrático, cuando se promulgan las leyes y las constituciones, sino que son parte de esa lucha, son su palestra y su objeto. El sentido y alcance real de las instituciones es el resultado de una lucha en un campo de batalla en donde las diferentes fuerzas sociales intentan imponer una cierta interpretación del derecho y de las prácticas institucionales que les es favorable. Esto sucede en todas partes (Bourdieu 1986; North et ál. 2000). Pero en Colombia, ese campo de batalla es particularmente aguerrido e intenso debido al encadenamiento que aquí existe entre violencia (ineficacia del Estado), por un lado, y a la precariedad de los movimientos sociales y de la representación política (ilegitimidad del sistema político), por el otro. Dicho sintéticamente, los déficit de eficacia y de legitimidad producen un deterioro del Estado de derecho, es decir, un déficit de legalidad, la cual, a su turno, crea condiciones favorables para la reproducción de la violencia y de la ilegitimidad.

Lo característico de esa lucha por las instituciones en Colombia es que las fuerzas sociales e institucionales que participan tienen una gran capacidad para capturar el sentido y alcance de las instituciones. Dicho en otros términos, las instituciones poseen una débil autonomía respecto de esas fuerzas

34 Pero esto no es nuevo en Colombia, ni Colombia es el único país que tiene este problema. Ya lo decía Douglass North et ál. (2000), al referirse a los países latinoamericanos: cuando las instituciones son inciertas, poco claras o poco eficaces, los incentivos para capturarlas aumentan entre quienes tienen poder social, político o económico. En lugar de sacar provecho del mercado, en lugar de dedicarse a los negocios, la burguesía —legal e ilegal— se dedica a sacar provecho del Estado.

sociales y políticas. Como resultado de esta autonomía precaria se produce una dualidad muy marcada entre, de un lado, las instituciones formalmente previstas en la Constitución y las leyes y, de otro lado, las instituciones que existen en la práctica. O, como dicen algunos, entre institucionalidad formal e institucionalidad informal.

Si bien formalmente Colombia es un país que parece dotado de una extraordinaria estabilidad institucional, sus instituciones han sido de cierta manera moldeadas en la práctica por el déficit de eficacia del Estado y de legitimidad del sistema político. Dicho en otros términos: en Colombia la estabilidad institucional y las rutinas formales del derecho coexisten con prácticas institucionales autoritarias y degradadas. Esto da lugar a una institucionalidad híbrida —o informal— que favorece la reproducción de la violencia y del déficit de legitimidad. A continuación ilustro esta institucionalidad híbrida con algunos ejemplos.

José María Samper, en un texto titulado *El triunvirato parroquial*, y publicado a mediados del siglo XIX, explica esto de manera inmejorable. Según Samper, en Suramérica las repúblicas sólo existían en las ciudades e incluso allí, existían a medias. En los pueblos, decía, lo que hay es un poder local compuesto por el párroco, el gamonal y el tinterillo. Entre los tres ejercen todos los poderes: el cura el poder legislativo, el gamonal el poder ejecutivo y el tinterillo el poder judicial. Lo que hay en los pueblos es un género de la república, una especie de república *gamonalicia*, apoyada por la aristocracia tinterilla (Samper 1976).

Pero quizás el ejemplo clásico de esta institucionalidad informal y pseudolegal es el estado de excepción. El estado de excepción se convirtió, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental. Así por ejemplo, en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio. Buena parte de las normas de excepción expedidas en este periodo fueron legalizadas por el Congreso, lo cual convirtió

al Ejecutivo en un legislador de hecho. Hubo periodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles. Según Gustavo Gallón (1979), a finales de 1970 el 30% de los delitos del Código Penal eran competencia de cortes marciales. La declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico. Así por ejemplo, en mayo de 1965 el gobierno declaró el estado de sitio para controlar una manifestación de estudiantes en Medellín que protestaban contra la invasión de los Estados Unidos a Santo Domingo. La manifestación fue controlada rápidamente pero el estado de sitio estuvo en vigor tres años y medio más. La Constitución de 1991 trató de limitar esta práctica e impuso restricciones muy fuertes al Ejecutivo para el uso de esta figura. Estas restricciones tuvieron resultados positivos, aunque el abuso de la figura de la excepción no ha desaparecido por completo. Esta práctica tuvo dos consecuencias.

En primer lugar, la excepción propició el desvanecimiento de la frontera entre lo legal y lo ilegal, y por esta vía facilitó el salto hacia el no-derecho, no sólo de funcionarios del Estado sino también de particulares. El poder ejecutivo, y de manera específica el poder militar, obtuvieron hasta mediados de los años ochenta concesiones excesivas que no se tradujeron en una mayor eficacia en el control de los grupos armados en pugna con el Estado. A medida que aumentaba la justicia penal de excepción, paradójicamente disminuía su capacidad para remediar el conflicto que estaba llamada a resolver. La justicia luchaba contra un enemigo que se fortalecía en la medida en que era atacado. El crecimiento de la justicia de excepción resultaba desproporcionado en relación con los resultados obtenidos: mientras más crecía el aparato represivo más crecían el delito y el conflicto combatidos. La dificultad para romper este círculo vicioso se encuentra en el hecho de que al tiempo que se incrementa el uso de la excepción y crece la ineficiencia

del Estado, aumentan las razones aducidas por los gobiernos para justificar su uso y su fortalecimiento.

En segundo lugar, la excepción constitucional fue nefasta para la configuración de una oposición política fuerte e institucionalizada en Colombia. En efecto, el estado de excepción fue la fórmula que las élites políticas colombianas idearon para enfrentar las protestas populares, muy frecuentes durante los años sesenta y setenta. Con esta fórmula se quiso evitar tanto la caída en el régimen militar como la democracia plena. Mientras en otros países del continente el control de la protesta social se logró por medio de la implantación de regímenes militares, en Colombia la represión se hizo a partir de instituciones “democráticas”, por lo menos en su forma. Allí donde hubo régimen militar la sociedad civil se mantuvo y se fortaleció a través del discurso democrático y de defensa de los derechos humanos. En Colombia, en cambio, tanto la oposición de izquierda como la de derecha se apartaron del discurso democrático con el objeto de no identificarse con los gobiernos. Mientras la izquierda veía en el régimen existente una dictadura disfrazada, la derecha veía en el mismo Estado un propiciador del desorden y de la anarquía izquierdista. Quizás esto también ayude a explicar la facilidad con la cual estas dos posiciones han estado dispuestas a tomar las armas para defender sus propósitos.

Mientras en otros países del subcontinente regímenes militares y populistas favorecieron las alianzas entre el Estado y las clases subalternas, en Colombia, la historia de las luchas sociales ha sido la historia de los desencuentros entre los actores sociales que lideran dichas luchas y las instituciones del Estado.

La naturaleza híbrida del régimen bloqueó tanto la alternativa democrática plena como la alternativa militar plena. Así como la subversión fue interpretada por la izquierda como la salida ilegal necesaria a una democracia bloqueada, la guerra sucia fue interpretada por sus promotores como la salida ilegal necesaria a un régimen militar bloqueado.

Y por supuesto, también hay ejemplos actuales. En una investigación reciente que hicimos en Dejusticia, mostramos cómo los jueces que trabajan en zonas donde tienen presencia los actores armados ilegales, difícilmente pueden ser considerados jueces (García Villegas 2008). Resuelven algunos casos, es verdad —pequeñas deudas, algunos conflictos relacionados con la familia—, pero son incapaces de resolver aquellos casos penales o civiles que afectan a dichos actores armados. En estos territorios el juez se convierte entonces en un líder comunitario, en un conciliador, en un juez de paz, a lo sumo; difícilmente es un juez, tal como lo prevé el derecho. Una investigación similar podría hacerse con los alcaldes, los personeros, los concejos municipales, los fiscales y, en general, con toda la institucionalidad local. Las instituciones que están en el papel se encuentran secundadas por otras que están en la realidad social y que ni siquiera son la negación de aquéllas sino otra cosa.

En el mundo político abundan los ejemplos de institucionalidad híbrida oseudolegal. Los más recientes y dramáticos se encuentran en los escándalos de la parapolítica, de las chuzadas telefónicas y de la financiera David Murcia Guzmán (DMG). Todos ellos son casos de captura institucional por parte del narcotráfico y de la criminalidad organizada: el Congreso, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y las elecciones. Más atrás se mencionó el caso de la parapolítica. Diré ahora algo sobre DMG y el DAS.

Mientras los medios de comunicación difundían los resultados oficiales de las elecciones del 2007, y los analistas políticos interpretaban las cifras y explicaban las nuevas tendencias de la democracia colombiana; mientras el gobierno y los editorialistas se regocijaban por haber asistido a unas elecciones libres y pluralistas, y las fuerzas armadas daban un parte de tranquilidad y orden en todo el territorio nacional, mientras todo eso pasaba en la Colombia visible, David Murcia Guzmán y los parapolíticos hacían sus propias cuentas, en el mapa electoral de la democracia mafiosa. No solo analizaban la ren-

tabilidad, en votos, de sus inversiones, también planeaban las nuevas empresas, los nuevos contratos, la nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, mejor dicho, el nuevo país que debía surgir de esas elecciones.

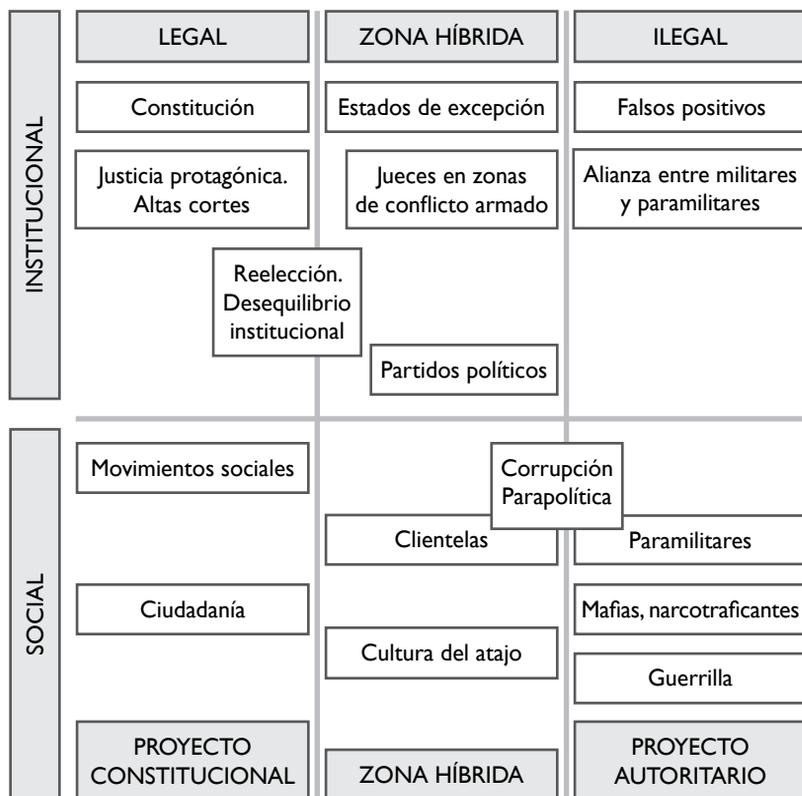
El caso del DAS es aún más dramático. Desde que Jorge Noguera, cuyas simpatías con la causa paramilitar parecen hoy irrefutables, fue nombrado como director del DAS, esa institución empezó a obedecer órdenes oscuras provenientes de grupos al margen de la ley. El espionaje ilegal, la destrucción de pruebas, las interceptaciones telefónicas no autorizadas, la pérdida de archivos y la venta de información se hicieron frecuentes. Ninguno de los directores posteriores del DAS, por falta de voluntad o por simple incapacidad, ha sido capaz de acabar con esa ilegalidad enquistada en la institución. Peor aún, el gobierno, por razones poco claras hasta el momento, tampoco ha hecho mayor cosa por depurarla.

Las grabaciones que prueban la existencia de esa mafia política muestran también que no se trata de un mundo ilegal contrapuesto a uno legal sino de un espacio institucional híbrido en el que conviven ambos mundos. Más exactamente, la Colombia ilegal no es el opuesto de la legal sino su parodia. La mafia no está en contra de la democracia y de las instituciones sino que depende de ellas para progresar. No trabaja contra, sino con, las instituciones; o mejor dicho, su manera de estar en contra es estando con. Esto me recuerda también a uno de los personajes de Alfredo Molano en *Así mismo* cuando dice “[...] las leyes son la ocasión del soborno, hay que hacerlas cumplir para elevar la mordida. Si la ley no se respeta el sistema se derrumba” (1993: 89).

Por eso, porque la Colombia mafiosa no está separada sino incrustada en la Colombia legal es tan difícil luchar contra ella, y por eso la reconversión de la república gamonalística, de la que hablaba Samper, en la república mafiosa de la que habla hoy Gustavo Duncan, parece a veces inevitable.

Una vez que las mafias y los poderes intermedios ilegales capturan las instituciones, se crea una institucionalidad de he-

GRÁFICO 3
Legal /ilegal



cho, o híbrida, o a medio camino entre la ley y la realidad, o entre lo legal y lo ilegal. Una institucionalidad que hace honor a la norma escrita, reconociéndola formalmente, pero que en la práctica la desconoce de manera olímpica. Las normas existen pero en la práctica se negocian con la realidad.

Por último, los capítulos siguientes de este libro están destinados a mostrar cómo el abuso de la facultad de terner (poder nominador) que tiene el primer mandatario, aunado al gran poder político de la coalición de gobierno, a la debilidad institucional del Congreso, y a la incapacidad de la oposición política, han dado lugar a una especie de institucionalidad híbrida en la cual se desconocen los equilibrios constitucionales y los controles propios del Estado de derecho.

Así pues, como lo muestra el gráfico 3, no sólo las instituciones se acomodan en un espacio intermedio entre lo legal y lo ilegal, sino también los individuos y las organizaciones sociales. Entre el comportamiento cívico y el criminal hay toda una serie de comportamientos intermedios que copian y alimentan el mundo pseudolegal institucional. Así como el clientelismo político, la corrupción administrativa y la cultura del atajo, son expresiones sociales de esa zona híbrida entre lo legal y lo ilegal, el estado de excepción, la justicia en zonas de conflicto armado, y la parapolítica son manifestaciones institucionales de esa misma zona híbrida.

En Colombia no sólo coexisten los extremos. Entre lo legal y lo ilegal prospera toda una realidad social compleja y cambiante que no es simplemente un punto intermedio compuesto de porcentajes de los extremos, sino un mundo real autónomo, dinámico y creativo que se alimenta de éstos pero que es otra cosa. Ese mundo intermedio está representado en el gráfico 3 por las zonas híbridas, y tiene expresión no sólo en el mundo institucional sino también en el social.

Esta zona gris es propia de la democracia delegativa la cual, según O'Donnell, está caracterizada por la debilidad y la baja intensidad de las instituciones existentes; “[...] el lugar de instituciones que funcionan bien, dice O'Donnell, es tomado por prácticas no formalizadas pero fuertemente operativas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (1994: 59). Las normas legales, es decir, la institucionalidad formal, conviven, en la democracia delegativa, con otras normas informales, con frecuencia ilegales, lo cual da lugar a una institucionalidad gris o híbrida que ha sido explicada en los apartados anteriores. La institucional de allí resultante no sólo contribuye a acentuar el déficit de legitimidad institucional, y ello debido a que la corrupción y la ilegalidad son componentes importantes de esa institucionalidad, sino que va en la vía contraria, por las negociaciones y las componendas que ello implica con los actores fuertes (legales e ilegales), del fortalecimiento institucional.

Coyuntura actual

¿Qué manifestación actual tienen estos rasgos característicos del régimen político colombiano? Esta será la última pregunta de este capítulo. Trataré de responderla en dos momentos. En primer lugar, mostrando cómo los déficits estructurales —eficacia, legitimidad y legalidad— persisten en la actualidad y, en segundo lugar, cómo para remediar estos déficits, dos tipos de soluciones contradictorias han sido planteadas.

Manifestación actual de los déficits

Al inicio del siglo XXI el país estaba sumido en una difícil situación política. El fracaso del proceso de paz con la guerrilla de las FARC,³⁵ la inseguridad en el campo y en las carreteras del país, y la expansión de los grupos paramilitares por buena parte del territorio nacional con la complacencia o la negligencia de las fuerzas armadas, son sólo algunos de los problemas que vivía el país en ese momento. Bajo esas difíciles circunstancias fue elegido presidente Álvaro Uribe Vélez, quien prometió una renovación de la política y, sobre todo, mayor seguridad para los colombianos.

La gran habilidad de Uribe consistió en interpretar esa preocupación, armar una propuesta política y vendérsela al país con la bien pensada fórmula de la “Seguridad democrática”. Buena parte del éxito político del presidente Uribe proviene de su habilidad para interpretar algunos consensos básicos que fueron engendrados en Colombia durante las últimas dos décadas. Los largos e infructuosos años de El Caguán incubaron en el alma de los colombianos un profundo sentimiento antiguerrillero y una necesidad apremiante de seguridad. En respuesta a esta percepción, el presidente envió al Ejército para que despejara las principales vías de circulación comercial y turística del país, aseguró los derechos de propiedad, y logró

35 Para dicho proceso se creó una zona de distensión de 42 mil kilómetros cuadrados, ubicada en El Caguán, entre enero de 1999 y febrero de 2002.

que los paramilitares desmovilizados impusieran una pacificación espuria en muchas zonas del centro y norte del país. Los índices de violencia bajaron y la gente se sintió más segura.

Pero si ha habido consenso en torno a la importancia de la seguridad, y en especial a la necesidad de neutralizar las acciones de la guerrilla, no lo hay en torno a su política de seguridad y menos aún, en torno a los medios —legales y políticos— que se han utilizado para lograr este objetivo. A esto se agrega el hecho de que los déficit de eficacia y de legitimidad tampoco han sido resueltos: no sólo subsisten amplias zonas del territorio dominadas por organizaciones armadas ilegales sino que la popularidad del presidente Uribe no se ha traducido en una mayor percepción de legitimidad por parte de los ciudadanos y, mucho menos, en un afianzamiento de la cultura institucional y ciudadana de la legalidad. Para ilustrar esto veamos brevemente la situación actual de los tres déficit estructurales estudiados en este capítulo.

Violencia (ineficacia)

Las cifras que generalmente presenta el gobierno nacional para dar cuentas de los avances en seguridad son dos: cifras de homicidios y cifras de secuestros. Según datos gubernamentales, los homicidios anuales —de 2003 a 2008— han disminuido paulatinamente. Así, mientras que en el 2003 ocurrieron 23.523 homicidios, en el 2008 la cifra se redujo a 16.140. Los resultados en materia de reducción del secuestro también parecen contundentes: en el 2002 la cifra de secuestrados ascendió a los 2.885, mientras que en el 2007 la cifra fue de 521 y en 2008 de 437 (*Revista Semana* 2008, 6 de agosto). En esta materia, es importante mencionar que el 2008 fue catalogado por los medios como el año de la libertad. Varios de los secuestrados (denominados canjeables) recobraron su libertad gracias a la intervención de las Fuerzas Armadas o a la voluntad unilateral de las FARC.

Para la Fundación Seguridad y Democracia, “[...] El simultáneo debilitamiento de los grupos ilegales y el fortalecimiento

del Estado es de tal proporción que lleva a concluir lícitamente que la dinámica de la confrontación armada ha cambiado definitivamente a favor del Estado y en contra de sus adversarios irregulares” (2008). Este hecho se explica, según esta Fundación, por el proceso de desmovilización de las estructuras paramilitares y por el debilitamiento de las guerrillas. El informe plantea que:

Durante el periodo enero-octubre de 2002 se presentaron en Colombia 3.226 hechos violentos por cuenta del poder ofensivo de los grupos armados ilegales. Transcurridos seis años desde el inicio de la implementación de la Política de Seguridad Democrática, la capacidad ofensiva de los grupos ilegales ha disminuido sustancialmente: el número de hechos violentos ejecutados entre enero y octubre de 2008 se redujo en un 83%, alcanzando la cifra de 533 acciones, es decir, 2.693 acciones menos que en el año 2002 (2008).

Así, el poder ofensivo de las FARC se redujo en un 70% y el del ELN en un 77%. Las FARC sufrieron duros golpes que modificaron su estructura de mando.³⁶ A esto se suma el impacto que, en materia de seguridad, tuvo la desmovilización de más de 31.000 combatientes de los grupos paramilitares.

Pero los análisis no siempre son tan optimistas. Si bien todos están de acuerdo en afirmar que la actividad bélica de los grupos paramilitares se redujo sustancialmente, organizaciones sociales como la Comisión Colombiana de Juristas o la Corporación Nuevo Arco Iris, entre otras, afirman que hoy existe un “rearme paramilitar” posterior al proceso de desmovilización.³⁷

De otra parte, no obstante las cifras en materia de seguridad, varios actores nacionales e internacionales han mostrado resultados diferentes de la política de seguridad. El Alto Comi-

36 Me refiero a las muertes de “Raúl Reyes”, “Iván Ríos”, el “Negro Acacio” y “Martín Caballero”, las deserciones de “Karina” e “Isaza”, y las capturas de “Martín Sombra” y “Simón Trinidad”. A ello se suma la muerte natural de “Manuel Marulanda” (*Revista Semana*, 2008, 6 de junio).

37 Un interesante debate en relación con este tema fue publicado por la Fundación Seguridad y Democracia (2007).

sionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), por ejemplo, sostuvo en junio de 2008 que con tres millones de desplazados Colombia ocupa el segundo puesto en el mundo (después de Sudán). Un millón de estos casos han sucedido en los últimos cinco años. De otro lado, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos afirmó que el 95% de las violaciones de los derechos humanos quedan impunes (*Revista Semana* 2008, 21 de junio).

El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), y la Comisión Colombiana de Juristas han denunciado abusos recurrentes cometidos por las Fuerzas Armadas contra la población civil. Entre esos abusos se encuentran las denominadas “capturas masivas” (capturas arbitrarias o ilegales), y los “falsos positivos” (ejecuciones extrajudiciales).

Adicionalmente, la lucha contra el narcotráfico parece no dar resultados. El número de hectáreas de coca que se cultivan en el país no ha disminuido sustancialmente. Mientras que en el 2002 se cultivaban 102.000 hectáreas de coca, en el 2007 el número fue de 98.899 (*Revista Semana* 2008, 6 de agosto).

Clientelismo (ilegitimidad)

A pesar de la popularidad del presidente Uribe, los problemas de legitimidad e institucionalidad no han cambiado mucho en Colombia. Hoy en día la gente cree más en su presidente de lo que lo hacía en décadas anteriores, pero no por ello cree más en las instituciones y en el Estado de derecho. El presidente Uribe es consciente de que esas dos percepciones no van juntas —algo propio de una democracia delegativa— y de que, por tanto, cuando toma decisiones que van en detrimento de las instituciones, no pone en riesgo su popularidad.

Desde los años noventa asistimos a una radicalización del modelo clientelista-turbayista: el partido y los barones departamentales perdieron el poder que tenían y fueron sustituidos por los políticos locales (Gutiérrez 2007). Las prácticas y el centro de atención del clientelismo se desplazaron hacia la periferia del sistema. Antes del Frente Nacional los líderes na-

cionales tenían la capacidad de imponer sus decisiones en las regiones y los pueblos. Con el Frente Nacional surgieron los barones electorales departamentales que dejaron de obedecer al partido y a sus líderes centrales e impusieron sus decisiones a los políticos locales. A partir de la década de los noventa asistimos a la pérdida de poder de los barones regionales y a la emergencia de los políticos locales aliados con los representantes en el Congreso que desatienden las directrices del partido y de los líderes regionales. De manera concomitante, la actividad política se viene degradando en una serie de prácticas de negociación y compromiso cada vez más específicos, más efímeros y más dependientes del favor de pequeños grupos de electores.³⁸ Los pactos —esta vez entre los congresistas y sus clientelas— se hicieron a espaldas del Directorio Liberal y se volvieron más locales y más dispersos. El presidente Uribe no sólo no ha hecho nada por detener esta des-institucionalización de los partidos sino que ha sido su principal promotor.

Los partidos se desprestigiaron pero eso no afectó la manera de hacer política. El localismo y los negocios turbios se mantuvieron. Sólo cambiaron las formas, el lenguaje. En la década de los noventa —dice Gutiérrez— había dos rutas para sobrevivir en política: o actuar como los barones de los años ochenta o criticarlos; poco a poco ambas rutas se fueron fundiendo en una sola: actuar como ellos, pero condenando a los partidos tradicionales. Álvaro Uribe es uno de esos nuevos- viejos políticos exitosos. Con su provincialismo, su clientelismo, su conservadurismo y su tolerancia con ciertas formas de ilegalidad, Uribe es, a mi juicio —el estudio de Gutiérrez sólo se ocupa tangencialmente del periodo del presidente Uribe— una muestra patente de la supervivencia turbayista.

38 El *posclientelismo*, dice Francisco Gutiérrez, (2007) a través del chantaje de arriba a abajo y de abajo a arriba, desarrolla el contenido esencial de la representación política y, de esta manera, bloquea la articulación de intereses colectivos y la participación en la formación de bienes públicos.

Las élites progresistas, el pueblo no involucrado en las redes de clientela, los intelectuales y el Estado de derecho fueron los grandes perdedores de esta pugna entre tecnócratas y clientelistas.

El desequilibrio institucional (ilegalidad)

De los tres déficit estudiados en este capítulo, el de legalidad es quizás el que más se ha deteriorado en los últimos años. La política de Seguridad Democrática consiguió mucha de la seguridad que hacía falta. Sin embargo, con esa misma política, también se perdió mucho de la democracia y de la institucionalidad que tenía el país. (La expresión más evidente de esa pérdida es la increíble situación de ilegitimidad actual del Congreso, en la cual el gobierno tiene una cuota muy importante de responsabilidad). Las críticas que se hacen a la Seguridad Democrática se originan en el carácter retórico que en esa fórmula tiene el calificativo “democrática”. Mientras que el concepto de seguridad es demasiado amplio, el de democracia es demasiado estrecho. Como la seguridad abarca todo —desde la tranquilidad de los conductores en las carreteras, hasta la estigmatización de los defensores de derechos humanos, pasando por la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC)— se convierte en un propósito casi metafísico, al borde del fundamentalismo (y de la ilegalidad). En cambio, la idea de democracia que tiene en mente el gobierno, es estrecha: no sólo no va más allá de una democracia electoral, sino que se alimenta con las más burdas prebendas clientelistas —notarías, puestos, negocios— y se sustenta con partidos de garaje. Es una democracia con muy poco de constitucionalismo. Este es un rasgo típico de la democracia delegativa; solo las mayorías, en su unión simbólica con el líder, cuentan. Todos los aspectos institucionales —Estado de derecho, equilibrio, constitucionalidad, *accountability*, etc.— se desplazan a un segundo plano o se eliminan (O’Donnell 1994).³⁹

39 “Las elecciones —dicen Bernard Manin, Adam Przeworski y

Una expresión del carácter delegativo de la democracia actual en Colombia es el concepto, recientemente puesto de moda por el gobierno, de Estado de opinión. Desde finales de 2008 y hasta mediados de 2009, el presidente y su oficina de prensa han venido defendiendo la idea de que el Estado colombiano actual es un Estado de opinión, entendido como tal un Estado supuestamente más avanzado que el Estado de derecho (según La Silla Vacía, el presidente ha usado ese concepto 103 veces entre octubre de 2008 y junio de 2009). Según el presidente Uribe, “[...] más allá de la misma interpretación de los jueces, lo superiormente importante es la opinión pública”.

Los efectos de esta visión restringida de democracia han sido nefastos en el deterioro institucional. El mayor deterioro ha sido ocasionado por la reelección presidencial, y ello no sólo por lo que en sí misma representa —una modificación de la Constitución destinada a mantener a un gobernante en el poder— sino por lo que implica (véase el capítulo noveno de este libro). La reelección ha permitido una concentración del poder inusitada en manos del gobierno, y ha afectado gravemente el equilibrio entre las ramas del poder público. Como lo muestran los capítulos siguientes de este libro, el presidente ha ido capturando políticamente a la mayoría de las instituciones del Estado que rodean al poder ejecutivo, desde el Congreso hasta los organismos de control, pasando por algunas de las altas esferas de la justicia y de los organismos llamados autónomos.

Esto ha sido posible no sólo por la pérdida de sintonía entre el periodo presidencial y los periodos de los altos funcionarios del Estado que están llamados a ejercer algún control o contrapeso político frente al gobierno, lo cual es una consecuencia de la reelección, sino porque el presidente, apoyado en una popularidad evidente, adopta una manera de hacer política inescrupulosa y abusiva, que le permite pasar por encima de

Susan Stokes — no son mecanismos suficientes para asegurar que los gobiernos harán todo lo que ellos pueden para maximizar el bienestar de la población” (Przeworski, Stokes y Manin 1999).

las instituciones cuando éstas no se adecuan a sus propósitos políticos. En este sentido, Uribe ha fortalecido esa tradición clientelista y desvergonzada que Turbay Ayala logró imponer a mediados de la década de los ochenta. Así, de una dudosa cultura institucional de respeto a la legalidad hemos pasado a una cultura de franco abuso de las formas jurídicas y de los principios institucionales en beneficio del proyecto político presidencial.

Los capítulos restantes de este libro están dedicados a mostrar, en detalle, la manera como, en los últimos años y como consecuencia de la política gubernamental, se ha descuadrado el andamiaje institucional que había sido previsto por la Constitución de 1991.

La avanzada de las soluciones autoritarias

El remedio de los déficits del poder —de legitimidad, de eficacia y de legalidad— cuenta en Colombia con dos propuestas de solución opuestas: la primera es focalizada y consiste en concentrar todo el esfuerzo institucional a través de una especie de democracia delegativa, en la que todo se deja en manos del presidente, quien se concentra en resolver la ineficacia del Estado en relación con las acciones de un actor armado específico —la guerrilla—, y aplaza el énfasis en los demás problemas para un momento posterior, y la segunda es integral, e intenta responder a los tres déficits de manera conjunta, lo cual no es otra cosa que una respuesta de tipo constitucional. Esta última solución tuvo un gran impulso a principios de la década de los noventa, pero ha perdido mucha fuerza durante los últimos años.

Pero recientemente en Colombia no sólo asistimos a la consolidación de una especie de democracia delegativa, sino a la consolidación de un régimen político conservador.

¿Cómo superar los complejos problemas de violencia e ilegitimidad política que vive el país desde hace por lo menos veinte años? Esta difícil pregunta suele tener dos respuestas, cada una de las cuales representa un proyecto político de so-

ciudad y de Estado para Colombia. Lo pondré en términos un tanto simplistas. El primero es un proyecto conservador y el segundo un proyecto transformador.

El primero aboga por el mantenimiento de las estructuras sociales y la repartición tradicional de deberes y derechos, de cargas y beneficios. Ese proyecto puede tener varias versiones, unas legales, otras ilegales. Una de ellas es la versión clientelista, representada por la clase política tradicional, que supone cierto intercambio de favores por beneficios entre el Estado y grupos subordinados. Otra es la versión derechista clásica, representada por sectores ligados a la propiedad agraria o industrial. En ocasiones esta versión se desdobra en otra, apoyada por grupos armados de narcotraficantes finqueros, que pretende mantener el sistema de privilegios y prerrogativas que vienen de tiempo atrás, y que considera cualquier intento de afectación de ese sistema como un motivo de rebelión y de guerra justa.

El proyecto político del presidente Uribe es una mezcla de los anteriores. Es sin duda un proyecto conservador, pero también es un proyecto innovador que articula los intereses legales de ciertos sectores de clase media urbana y de la clase política, con frecuencia ligados a la propiedad rural, con intereses ilegales de narcotraficantes y paramilitares, que por lo general también están vinculados a la tierra. La fortaleza de este proyecto consiste justamente en esa capacidad para apoyarse en intereses excluyentes desde el punto de vista legal, pero compatibles política y económicamente.

El proyecto transformador, por su parte, busca una sociedad más justa, más equitativa y regida por un sistema político más democrático. Aquí también puede haber varias versiones, legales e ilegales. La más elaborada de ellas es el proyecto modernizador diseñado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Pero hay otras más radicales y menos incluyentes, que van desde las visiones autonomistas de los indígenas, hasta lo que queda del proyecto revolucionario de la guerrilla, pasando por grupos y movimientos sociales que invocan la resistencia política o cultural al modelo dominante.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 el país parecía orientarse por el proyecto transformador de sociedad (y por un régimen político dotado de una democracia sin adjetivos, en sentido pleno). Sin embargo, unos pocos años después, las fuerzas más recalcitrantes del proyecto conservador, alimentadas localmente en una reacción contra los abusos de la guerrilla, y apoyadas por la tradicional extrema derecha urbana y militarista colombiana, empezaron a surgir impetuosamente.

Así, con la radicalización explícita de la derecha, la tensión entre ambos modelos de sociedad se hizo más fuerte que nunca. Se puso entonces en evidencia que los grandes consensos logrados en la Asamblea Nacional Constituyente no eran más que el producto de una coalición política entre liberales y el M-19, y que detrás de ella no había un gran movimiento social que la apoyara. En estas circunstancias, cuando dicha coalición se desarticuló, en medio de las disputas electorales que vinieron luego de 1991, la versión democrática del proyecto modernizador se debilitó y ello alimentó las versiones extremas o radicales de los dos proyectos.

El resultado de todo esto fue que las expresiones ilegales y radicales de estos dos proyectos le quitaron el oxígeno que las expresiones moderadas y legales necesitaban para sobrevivir. Así se asfixió el centro del espectro democrático. El enfrentamiento armado entre guerrilla y paras permeó todo el debate político (y la sociedad entera), de tal manera que las posiciones moderadas de derecha e izquierda quedaron sin voz, o peor aún, sin audiencia.

¿Por qué sucedió eso? A mi juicio, la explicación es ésta: cuando se agudiza el enfrentamiento entre guerrilla y paras, las posiciones políticas democráticas y legales de izquierda y de derecha tienen dificultades para tomar distancia de las acciones del grupo ilegal que se ubica al extremo de su campo ideológico: la izquierda respecto de las guerrillas, de un lado, y la derecha respecto de los paras, del otro. Y estas dificultades se originan en las preferencias naturales de cada partido o grupo político. Cada cual posee una sensibilidad particular para

captar el sufrimiento de un tipo particular de víctima: la derecha se inclina por defender a los ganaderos y a los propietarios que son acosados por la guerrilla, mientras que la izquierda tiene una preferencia natural por los campesinos y los líderes populares asesinados o desplazados por los paras. En su manifestación más extrema, esta manera de ver el debate político se presenta como una confrontación entre vengadores.

Por eso, pedir a la gente de derecha que se sensibilice con quienes padecen a causa de las acciones de los paras, y a quienes son de izquierda que tengan en cuenta el dolor de quienes sufren las acciones de la guerrilla, es algo casi tan difícil como pedir a quienes han sido víctimas de los paramilitares que se opongan a las acciones de la guerrilla, o a quienes han sido víctimas de la guerrilla que se opongan a los paras.

Debido a esta lógica cercana a la de los vengadores, el terrorismo de la guerrilla y de los paras, que son los victimarios, no suscita un rechazo profundo de todos los partidos, como debería suceder. El resultado de esto es que, con mucha frecuencia, la derecha democrática se siente más cerca de los paras que de la izquierda democrática, y la izquierda democrática se siente más cerca de la guerrilla que de la derecha democrática. (Creo, sin embargo, que esta es una tendencia dispar: en los últimos años la izquierda ha aprendido más a separarse de la guerrilla, que la derecha de los paras. En todo caso, no es que ambos grupos políticos compartan las acciones de estos grupos ilegales. Es más bien que prefieren quedarse callados para no darle argumentos a su contendor político).

Esta percepción sesgada del conflicto tiene tres consecuencias: 1) el conflicto armado permea todo el debate político democrático; 2) Las acciones terroristas de los grupos armados se politizan, lo cual es igual a decir que logran cierta legitimidad, y 3) el espectro político democrático y equidistante de los actores armados es casi invisible.

Al operar como imanes centrífugos que capturan el centro político, los actores armados debilitan no sólo el debate político y lo convierten en un enfrentamiento entre enemigos, sino

también a la sociedad civil que se opone a todas las manifestaciones atroces de la violencia, sin importar el actor armado que sea responsable de ellas.

Quizás una lección que se puede sacar de todo esto es que el futuro de la democracia colombiana pasa por la recuperación del oxígeno que requiere un espectro político democrático, no contaminado por la valoración diferenciada de los actores del conflicto armado —o de sus víctimas—, es decir, ajeno a toda posible justificación de la violencia y del terrorismo.

Pero el proyecto transformador que trae la Constitución Política de 1991 no solo ha perdido buena parte del apoyo político de los movimientos sociales y grupos políticos que la hicieron posible, sino también el favor de los gobiernos. Desde su promulgación los gobiernos asumieron una actitud de desapego, cuando no de rechazo directo, frente a los postulados más progresistas de la Constitución, sobre todo aquellos relacionados con los derechos sociales, los cuales implicaban una obligación de redistribución social que los gobiernos no estaban dispuestos a llevar a cabo o simplemente eran incapaces políticamente de hacerlo.

Los cambios sociales no siempre vienen de las constituciones —de hecho, eso casi nunca ocurre— sino de las fuerzas políticas. Las constituciones pueden ser una herramienta importante de esas fuerzas políticas, como sucedió en Suráfrica o en India. En algunos países las constituciones progresistas son impulsadas por los gobiernos como sucedió en Venezuela, Ecuador y Bolivia. En estos casos es la administración pública la que lleva a cabo la protección de los derechos sociales que consagra la constitución. La anomalía colombiana consiste en que tiene una Constitución muy progresista pero que carece de los apoyos políticos que se requieren para aplicarla plenamente. Sin apoyo social en los sectores populares, ni institucional por parte del Ejecutivo, la suerte de la Constitución ha quedado en manos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.⁴⁰

40 Ahora bien, en esta situación de orfandad la Corte Constitucio-

En síntesis, durante los últimos años se ha ido consolidando en Colombia un régimen político que podríamos caracterizar como democracia delegativa conservadora, el cual ha tenido una profunda repercusión en las instituciones y en la sociedad civil, a tal punto que ha puesto en tela de juicio la viabilidad del proyecto de Estado y sociedad ideado en la Constitución de 1991. Se trata de un proyecto complejo, que no puede ser caracterizado como simplemente conservador. La articulación de intereses legales e ilegales; la mezcla entre conservadurismo moral y económico, por un lado, y defensa de intereses tradicionales, por el otro; la osadía política del presidente para modificar el balance institucional y para enfrentar a la oposición, y su talento político para impulsar sus propuestas de cambio, muestran no sólo la complejidad de este proyecto sino su fuerza.

¿Cómo se ha logrado semejante cambio? Dicho en pocas palabras, Uribe ha logrado modificar la caracterización del Estado colombiano a través de una combinación de los siguientes elementos: 1) el aumento de la eficacia del Estado contra la subversión, lo cual ha implicado una presencia desmesurada del Ejército nacional en la vida social e institucional del país; 2) el apoyo que sectores legales e ilegales (gremios, partidos políticos, ganaderos, narcotraficantes, paramilitares) prestan al presidente en una especie de aceptación caudillista de su persona y sus políticas, y 3) las reformas institucionales —empe-

nal pudo haber optado por el camino más fácil y más cómodo, es decir, pudo haber decidido no enfrentar las enormes responsabilidades que se derivan de interpretar una Constitución como la colombiana. Sin embargo, no lo hizo y asumió su tarea con rigor y empeño, no obstante los enormes obstáculos que ha tenido. “En todos estos años —dice Rodrigo Uprimny— la Corte ha tendido entonces, poco a poco, a auto representarse como la ejecutora de los valores de libertad y justicia social encarnados en la Constitución, lo cual le permitió ganar una importante legitimidad en sectores sociales. Pero siempre se ha movido en el filo de la navaja ya que ese progresismo explica también la crítica acérrima de otros sectores, en general ligados a los grupos empresariales o al gobierno, que atacan la jurisprudencia de la Corte, que consideran que es populista e ingenua, pues ignoran las condiciones reales de la sociedad colombiana” (Uprimny 2007: 58).

zando por la reelección— que han dado al traste con buena parte de los pesos y contrapesos contemplados en el sistema constitucional.

El círculo virtuoso

Las tensiones entre los dos proyectos de sociedad anotadas más arriba también se manifiestan como dos encadenamientos causales entre elementos sociales e institucionales. El primer encadenamiento relaciona una constitución democrática y pluralista con la participación ciudadana, la efectividad de los derechos, el fortalecimiento de los movimientos sociales y de la representación política (democracia plena). De allí se espera que surja un régimen político depositario de consensos fuertes acerca del sentido y alcance de las reglas de juego fundamentales —la Constitución—, del rechazo del uso de la violencia como instrumento de lucha política, y de la unidad cívica de la población en contra de los actores armados. Este es el círculo virtuoso que pretendía crear la Constitución de 1991 y que hoy, si bien sería exagerado decir que se encuentra en entredicho, se ha debilitado considerablemente.

El segundo encadenamiento une una situación de confrontación bélica entre actores armados, con la debilidad de los consensos sociales sobre la valoración de las acciones de esos actores, el debilitamiento de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de la representación política (democracia delegativa) y, finalmente, del Estado de derecho y la cultura de la legalidad.

Ambos círculos operan en Colombia y cada uno de ellos tiene espacios sociales e institucionales privilegiados, sin embargo, el segundo de esos círculos parece haber ganado terreno durante los últimos años.

La confrontación entre las versiones extremas de los modelos de sociedad ha fortalecido un proyecto tradicional de sociedad que hoy en día es una especie de combinación entre clientelismo y defensa del país tradicional rural. Este proyecto, dirigido por el presidente Álvaro Uribe, un político carismático, talento-

so y hábil, ha logrado grandes éxitos en la guerra que se ha propuesto contra la subversión. Sin embargo, una consecuencia de esta política ha sido el debilitamiento del proyecto moderno y democrático consagrado en la Constitución de 1991.

Para evitar este encadenamiento vicioso se requiere de un proyecto integral en el que el déficit de eficacia sea enfrentado con el mismo énfasis que el déficit de legitimidad y de legalidad. Esto es lo propio del constitucionalismo. Construir Estado con democracia, democracia con derechos sociales, derechos sociales con seguridad, seguridad con Estado de derecho, etc. Todo al mismo tiempo. Por paradójico que parezca, la opción por esta vía integral no es la opción por el camino más difícil. La historia política de América Latina muestra cómo los proyectos no democráticos han debilitado la institucionalidad que, a la postre, es necesaria para adelantar cualquier proyecto político.

Esta apuesta, además, parece estar apoyada empíricamente, como lo muestra un estudio reciente de Ethan Kapstein y Nathan Converse titulado *Why Young Democracies Fail* (2009), en el que se muestra cómo la concentración del poder en manos del Ejecutivo ha sido una de las causas principales del derrumbe de los sistemas democráticos durante las últimas cuatro décadas. Los autores llegan a tres conclusiones: 1) el equilibrio entre los poderes al interior del Estado es un elemento crucial en la construcción del sistema democrático; 2) la distribución de riqueza y un cierto grado de justicia social, tienen en la sociedad el mismo efecto positivo que el equilibrio entre los poderes tiene en el Estado, y 3) el problema de las democracias jóvenes no es solo de recursos económicos sino de respeto de las reglas y, en particular, de las reglas del juego democrático.

La preocupación que surge luego de leer este análisis, y de muchos otros que van en el mismo sentido, es que el proyecto político del presidente Uribe va justamente en contravía de los tres puntos aquí previstos.

CUADRO I. Los déficits del poder

	Ineficacia	Ilegitimidad	Ilegalidad
Frente Nacional	Violencia política	Clientelismo tradicional	Corrupción
Fin del siglo	Violencia organizada	Clientelismo moderno	Clientelismo armado
Hoy	Captura del Estado	Clientelismo de mercado	Criminalización de la política

Conclusiones

En los primeros apartados de este artículo traté de mostrar cómo existe un círculo vicioso entre la falta de capacidad infraestructural y la degradación política del régimen, lo cual conduce al aumento de los incentivos para el uso de la violencia. Pero los dos déficits anteriores —eficacia y legitimidad— no sólo están en una relación de incidencia recíproca sino que van creando un déficit institucional, es decir, van deteriorando la autonomía de las reglas de juego democrático, el Estado de derecho, y por esa vía van ahondando, a su turno, los dos déficits iniciales.

En síntesis, cuando la incapacidad institucional para disuadir los comportamientos ilegales tiene lugar en un ambiente de débil autonomía institucional con respecto al mundo político, y de conflictividad social, aumenta no sólo la desvalorización de la cultura de la legalidad sino también la posibilidad de que los conflictos tengan una expresión violenta. Esta interdependencia entre un Estado institucionalmente débil (ineficacia) y con poca independencia respecto de un sistema político clientelizado (ilegitimidad), por un lado, y la desvalorización de la ley (ilegalidad) unida a la mayor probabilidad de que los conflictos sociales tengan una manifestación violenta o criminal (ineficacia de nuevo), por el otro, es algo no sólo propio de la época de La Violencia sino también de otros capítulos trágicos de la historia colombiana que vinieron después.

Dicho en otros términos, en Colombia existe una relación de recíproca incidencia entre ineficacia, ilegitimidad e ilegalidad. La falta de autonomía frente a los actores sociales y políticos

—sobre todo en las regiones y localidades— así como su incapacidad burocrática y policiva, conducen al Estado a delegar, cuando no a abandonar, sus funciones básicas de seguridad y legitimación en dichos actores o a establecer con ellos alianzas políticas, muchas veces al margen de la legalidad, con lo cual no sólo se crean incentivos para la captura del Estado por parte de las élites —incluso por medio de la violencia— sino que se deslegitima la acción política y se deteriora la percepción institucional, todo lo cual incide en el debilitamiento de la autonomía del Estado frente a los actores sociales, con lo que se recomienza el círculo vicioso.

Los dos primeros elementos de la crisis actual (ilegitimidad e ineficacia) hacen parte de los rasgos estructurales del Estado colombiano. El tercero (la ilegalidad) también se apoya en una larga tradición social e institucional de complacencia con los actores ilegales, pero en la historia reciente del país este elemento no había adquirido las dimensiones que se le conocen actualmente. Esto plantea la siguiente pregunta: ¿los logros en seguridad y eficacia del Estado habrían podido conseguirse sin los costos que se conocen hoy en materia de legalidad? En este capítulo he intentado responder afirmativamente a esta pregunta.

¿Cómo caracterizar un régimen político en donde se mantiene el déficit tradicional de legitimidad institucional y se hacen mejoras parciales respecto al mismo, pero para lograrlo se aumenta el déficit de institucionalidad? Es difícil ponerle un nombre. No es una dictadura encubierta; tampoco es una democracia asediada ni un régimen colapsado. Siguiendo lo dicho por O'Donnell, en este capítulo he optado por caracterizar el régimen político colombiano como una democracia delegativa dotada de un proyecto político conservador.

Referencias bibliográficas

- Bahamón Dussán, Augusto. 1989. *Colombia, geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Fuerzas Militares.

- Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. 2005. "From "Restricted" to "Besieged". The changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". En Frances Hagopian y Scott Mainwaring. (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1990. "Introducción". En *Construir la Paz*. Bogotá: Cerec.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Bergquist, Charles. 1988. *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Bergquist, Charles, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez (eds.). 1992. *Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspectives*. Delaware: Scholarly Resource inc.
- Bobbio, Norberto. 1984. *Il futuro de la democrazia*. Torino: Einaudi.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "La force du droit; éléments pour une sociologie du champ juridique". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64.
- Bushnell, David. 1996. *Colombia, una Nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Camacho Guizado, Álvaro. 1997. *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fescol, Iepri.
- Camacho, Salvador. 1890. *Notas de viaje*. Bogotá: Librería Colombiana.
- Castells, Manuel. 1999. "Globalización, identidad y Estado en América Latina". En *Temas de Desarrollo Sustentable*. Santiago de Chile: PNUD.
- Centeno, Miguel Ángel y Fernando López-Alves. 2001. *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. 1999. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?" *Estudios Políticos*, 15.
- Deas, Malcolm. 1973. "Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia". *Revista de Occidente*, 127.

_____. 1997. *Violent Exchanges: Reflexions on Political Violence in Colombia*. In D. Apter (ed.). *The Legitimation of Violence*. New York: New York University Press.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2003. "Cifras de violencia". Recuperado el 10 de septiembre de 2007 de http://www.gov.co/archivos/documentos/DJS_Documentos_Publicaciones/Presentacion_cifras_de_violencia3.pdf

_____. 2004. "Cifras de violencia". Recuperado el 10 de septiembre de 2007 de http://www.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=562

Deas, Malcolm y Fernando Gaitán. 1995. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Dix, Robert. 1987. *The Politics of Colombia*. New York: Praeger Publishers.

Duncan, Gustavo. 2007. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta; Fundación Seguridad y Democracia.

Duverger, Maurice. 1976. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin.

Fals Borda, Orlando. 1965. "Violence and the Breakup of Tradition in Colombia". En Claudio Véllez (ed.). *Obstacles to Change in Latin America*. London: Oxford University Press.

Fundación Seguridad y Democracia. 2008. Balance de la confrontación armada en Colombia. Recuperado el 31 de enero de 2009 de <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/balanceconfrontacion09.pdf>.

_____. 2007. El rearme paramilitar. Recuperado el 30 de enero de 2009 de <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial16-2.pdf>.

Galindo, Carolina. 2007. "Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez". *Iconos* 27: 147-162.

Gallón, Gustavo. 1979. *Quince años de Estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: América Latina.

García Villegas, Mauricio. 1993. *La eficacia simbólica del derecho: análisis de situaciones colombianas*. Bogotá: Uniandes.

_____. 2008. *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.

Giddens, Anthony. 1984. *The Construction of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

_____. 1987. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.

González, Fernán. 1989. "Aproximaciones a la configuración política de Colombia". *Controversia. Un país en construcción*.

_____. 1997. Para leer la política. *Controversia*. Bogotá: Cinep.

_____. 1998. "La violencia política y las dificultades de construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración". En Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno (eds.). *Las Violencias: inclusión creciente*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional.

González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.

Guerra, Francisco-Xavier. 2000. *Modernidad e independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Guillén, Fernando. 1979. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Punta de Lanza.

Gutiérrez, Francisco. 2002. "Historias de democratización anómala". En Francisco Gutiérrez (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

_____. 2006. "Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia". En Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (eds.). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.

_____. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, Francisco y Andrés Dávila. 2001. Paleontólogos o politólogos, ¿qué podemos decir sobre los dinosaurios? *Revista de estudios sociales*, 6.

Héssper, Eduardo. 1989. *Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Leal, Francisco. 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.

- Leal, Francisco y Andrés Dávila. 1990. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Iepri, Tercer Mundo.
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy". *World Politics* 21 (2).
- Linz, Juan. 1997. "Democracy Today". *Scandinavian Political Studies* 20 (2).
- López-Alves, Fernando. 2003. *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Losada, Rodrigo. 1984. *Clientelismo y elecciones*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Mann, Michael. 2003. "La crisis del Estado-Nación en América Latina". En Ann Mason (ed.). *La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Uniandes.
- Melo, Jorge Orlando. 1990. "Comentarios". En Jesús Antonio Bejarano (ed.). *Construir la Paz*. Bogotá: Cerec.
- _____. 1992. *Predecir el pasado: ensayos de historia de Colombia*. Bogotá: Fundación Simon y Lola Guberek.
- _____. 1998. "Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana". In Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (ed.). *Latin America and the Multinational Drug Trade*. London: St. Martin's Press.
- Michels, Robert. 1971. *Les parties politiques. Essai sur les tendances oligarchiques de la démocratie*. Paris: Flammarion.
- Mintz, Sidney y Eric Wolf. 1950. "About the Compadrazgo in Mexico". *Soutwestern Journal of Anthropology* VI: 341-368.
- Molano, Alfredo. 1993. *Así mismo*. Bogotá: Los cuatro elementos.
- Montaña, Diego. 1963. *Colombia, país formal y país real*. Buenos Aires: Editorial Platina.
- Montenegro, Armando. 1995. "Prólogo". En Malcolm Deas y Fernando Gaitán (eds.). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.
- Múnera, Alfonso. 2005. *Fronteras imaginadas: la construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta.

North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast. 2000. "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America". En Bruce Bueno y Hilto Root (eds.). *Governing for Prosperity*. Yale: Yale University Press.

O'Donnell, Guillermo. 1986. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California.

_____. 1994. "Delegative democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.

_____. 1998. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame.

Oquist, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

_____. 1980. *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. New York: Academic Press.

Palacios, Marco. 2000. "Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano". *Análisis Político*, 39: 33-53.

_____. 2003. "Between Legitimacy and Violence. Colombia's Three Countries". *Harvard Review of Latin America*.

Pécaut, Daniel. 1978. *Orden y violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec, Siglo XXI.

_____. 2000. "Populismo imposible y violencia: un contrapunto colombo-venezolano". *Estudios Políticos* 16: 45-70.

_____. 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.

_____. 2003. *Midiendo fuerzas*. Bogotá: Planeta.

Pizarro, Eduardo. 1985. "Colombie: Entre démocratie et autoritarisme", *Amérique Latine*, 21, 1985.

Posada-Carbó, Eduardo. 2006. *La Nación soñada*. Bogotá: Norma.

Rodríguez, Juan Carlos. 2001. "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional". En Francisco Gutiérrez (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

Romero, José Luis. 1999. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Romero, Mauricio. 2000. Changing Identities and Contested Settings: Regional Elites and Paramilitaries in Colombia. *International Journal of Politics, Culture and Society* 14 (1): 51-69.

_____. 2003. *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Iepri.

Roniger, Luis. 1994. "The comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World". En Roniger y Anyse Gunes-Ayata (eds.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Rubio, Mauricio. 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Safford, Frank y Marco Palacios. 2002. *Colombia, Fragmented Land, Divided Society*. New York: Oxford University Press.

Samper, José María. 1976. El triunvirato parroquial. En *Narradores Colombianos del siglo XIX*. Bogotá: Colcultura.

Santos, Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas. 2001. "Colombia: el revés del contrato social de la modernidad". En Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.

Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Uniandes, Cesó.

Thoumi, Francisco. 1995. *Political Economy & Illegal Drugs in Colombia; Studies on the Impact of the Illegal Trade*. Boulder: Lynne Rienner.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge - Oxford: Blackwell.

Tirado Mejía, Álvaro. 1970. *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.

Touraine, Alain. 1988. *La Parole et le Sang. Politique et société en Amérique Latine*. Paris: Odile Jacob.

Uprimny, Rodrigo. 1989. "Legitimidad y clientelismo político en Colombia. Un ensayo de interpretación". *Cuadernos de Economía*, 10-13.

_____. 2001. "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia". En Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes, Siglo del Hombre.

_____. 2007. "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos". En Juan Manuel Palacio y María Elena Coodeoti (comps.). *Justicia, política y derechos en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Uribe, María Teresa. 1999. "Las soberanías en disputa: ¿Conflicto de identidad o de derechos?" *Estudios Políticos* 15: 23-45.

Uribe, Victor y Luis Javier Ortiz. 2000. *Naciones, gentes y territorios*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Zermeño, Sergio. 1978. "Estado, clases y masas". *Revista mexicana de sociología* 4: 1283.

Notas de prensa

Agencia Francesa de Prensa. 2002, 10 de mayo. Bojayá desnuda el drama de una guerra territorial sin Estado.

El Espectador. 2008, 6 a 12 de abril. La ley de la selva.

La Silla Vacía. 2009, 5 de junio. Uribe: el Estado de opinión es la fase superior del Estado de Derecho. Recuperado el 6 de junio de 2009.

Revista Semana. 2008, 21 de junio. La hecatombe de las cifras.

Revista Semana.com. 2008, 6 de junio. ¿Qué les queda a las FARC? Especial de Multimedia.

Revista Semana.com. 2008, 6 de agosto. Seis añitos en el poder. Especial de Multimedia.

Páginas en internet

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556>.

Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/observatorio_ddh.asp.

Capítulo 2
La Corte Constitucional:
entre la independencia judicial
y la captura política

Sebastián Rubiano Galvis

Los tribunales constitucionales son uno de los pilares fundamentales de toda democracia constitucional. La existencia de esos órganos judiciales —encargados de defender la supremacía de la Constitución y de garantizar la sujeción de gobernantes y gobernados al imperio de la ley— es una condición básica para el funcionamiento del Estado de derecho. La función de estos tribunales en un Estado constitucional es de vital importancia, pues éstos no solo constituyen una vía contramayoritaria para la defensa de los derechos individuales —sobre todo de los grupos minoritarios de la sociedad—, sino que son un contrapeso que se encarga de limitar al poder político.

Una condición indispensable para que las cortes —y en general, los jueces— puedan cumplir con estas funciones es que actúen de manera autónoma y sin ningún tipo de presión o injerencia indebida por parte del Ejecutivo, del Legislativo o de cualquier actor social. Ese presupuesto se conoce como independencia judicial (Burgos 2003: 13). La separación de los jueces de las fluctuaciones políticas coyunturales y de los intereses de las mayorías justifica la defensa de la independencia de la justicia, pues si las decisiones judiciales dependieran del calor de las discusiones políticas del momento, y respondieran a lealtades, presiones o injerencias indebidas, la sujeción al imperio de la ley —fundamento del Estado de derecho o *rule of law*— no sería más que letra muerta.

El diseño institucional tiene mucho que ver con la garantía de la independencia judicial. Decía Hamilton en *El Federalista* que la rama judicial es el poder más débil del Estado, pues a

diferencia del Ejecutivo y el Legislativo, no cuenta con poder político, económico, ni militar, y depende de la administración para ejecutar sus fallos (Hamilton, Madison y Jay 1982: 331). En la misma obra, Madison, en su clásico ensayo “El Federalista 49”, decía que la independencia de los jueces se garantiza por la forma en que éstos son nombrados, por un lado, y por la naturaleza de sus funciones, por el otro. Es por eso que en las democracias constitucionales, la relación entre los gobiernos y el poder judicial suele ser de tensión. Aunque los jueces tienen en su contra la debilidad y la desventaja de poder a la que aludía Hamilton, y aunque la ejecución de sus decisiones no dependa de ellos mismos, los gobiernos, por su parte, deben aceptar el hecho de que el poder judicial tenga la facultad de limitar y controlar sus intereses políticos (Gargarella 1996). De ahí la importancia de que las normas y el arreglo institucional garanticen la independencia judicial, pues de lo contrario, esa limitación mutua entre el poder ejecutivo y el judicial no sería posible. Pero adicionalmente, la práctica política también puede ser un riesgo para la independencia judicial. Por más que el andamiaje institucional intente garantizar la independencia de los jueces, esto puede quedarse en el papel si los órganos a quienes controla el poder judicial no respetan sus decisiones y se entrometen en sus labores (Burgos 2003).

Estos dos elementos — diseño institucional y práctica política — son fundamentales para evaluar la relación entre el poder ejecutivo y el poder judicial. La independencia judicial puede esfumarse si la arquitectura institucional favorece la influencia del gobierno en el poder judicial, y si al mismo tiempo el gobierno insiste en cuestionar y en interferir en las decisiones de los jueces. En este caso, la justicia deja de ser un contrapeso del poder político y pasa a ser un poder subordinado a los intereses del gobierno.

La discusión sobre la independencia judicial y las relaciones entre el gobierno y la justicia está más vigente que nunca en Colombia. El propósito de este texto es hacer un panorama general de las relaciones entre el gobierno y la Corte Consti-

tucional, y ver si la reforma de la reelección presidencial las afectó. Para ello me concentro en dos aspectos: el primero es la influencia del gobierno en la conformación de la Corte, dada la facultad constitucional que tiene el presidente de participar en las elecciones de los magistrados; y el segundo es la relación de poder que hay entre los propósitos del gobierno y las decisiones de la Corte.

En este texto sostendré que si bien la Corte no ha sido cooptada políticamente por el gobierno Uribe, hoy en día su independencia es menor debido a la reelección presidencial.¹ Para ello divido el texto en cuatro partes. En la primera hago algunas anotaciones sobre el mecanismo de elección de los magistrados de la Corte. En la segunda hago un recuento histórico de la relación entre la Corte y el gobierno, concentrándome en los dos aspectos descritos, influencia en la elección y relaciones. En la tercera me concentro en el gobierno de Álvaro Uribe y en la Corte a partir de la reelección presidencial. Y en la cuarta planteo algunas conclusiones y hago unos comentarios finales.

El mecanismo de elección de magistrados

La forma como se elige a los magistrados es importante para evaluar la influencia de un gobierno en un tribunal constitucional. En este apartado trato el tema de los mecanismos de elección, y sus ventajas y debilidades.

Formas de elección de magistrados

Pueden distinguirse tres formas generales para elegir a magistrados de las altas cortes y tribunales. La primera es la *elección política*. En esta prima la afinidad política del candidato con su elector. En esta forma de elección suele haber de por medio

1 Este capítulo fue elaborado con información obtenida de la página web de la Corte Constitucional, sentencias, material bibliográfico referente al tema, notas de prensa del archivo del diario *El Tiempo* (<http://www.eltiempo.com>), la *Revista Semana* (<http://www.semana.com>) y del diario *El Espectador* (<http://www.elespectador.com>), y de entrevistas a expertos, magistrados y dirigentes políticos. Algunos entrevistados solicitaron reserva de su identidad.

lealtades, acuerdos y estrategias políticas. Dos ejemplos claros de esta forma de elección son la nominación directa y la elección popular de jueces. En el primer caso, dependiendo del sistema político del país, son el presidente o el Senado los que nombran directamente al magistrado. Y en el segundo caso, se abren elecciones populares para elegir a los magistrados; este segundo mecanismo solo fue adoptado por Suiza hace varias décadas, y solo para jueces y tribunales de jerarquía intermedia (Pereira 1957). Ningún país del mundo ha adoptado este mecanismo para su tribunal constitucional.²

Esta forma política de elección implica altos riesgos en términos de autonomía e independencia judicial, pues si un órgano político puede nombrar directamente a un magistrado es muy probable que el tribunal se politice. De ahí que este mecanismo usualmente haya sido empleado en dictaduras y regímenes totalitarios. Igualmente ocurre con la elección popular: dejar al arbitrio de la voluntad popular la elección de los magistrados imprime una alta dosis de politización en la justicia, y puede degenerar en populismo judicial.

La segunda forma de elección es la *técnica* o *meritocrática*, y es aquella en la que no hay participación de órganos políticos en la elección de los magistrados, y en cambio son órganos administrativos, o los propios órganos judiciales, los encargados de elegirlos. Esta forma de elección privilegia como criterios principales los méritos académicos y profesionales y el conocimiento técnico del derecho. Un ejemplo de esta forma de elección es la cooptación, en virtud de la cual los propios magistrados o jueces del tribunal eligen a sus sucesores. Este es un mecanismo común en varias cortes del mundo, y en Colombia es empleado para elegir a los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. No obstante, los críticos de este mecanismo sostienen que impide la renovación de postu-

2 Este mecanismo fue propuesto para el tribunal constitucional por el gobierno de Evo Morales en la reciente Asamblea Constituyente en Bolivia. La propuesta no prosperó para el tribunal, pero sí para jueces de menor jerarquía.

ras en los tribunales, y que en vez de promover la meritocracia fomenta el nepotismo y el clientelismo judicial (Kugler y Rosenthal 2000: 14). Otro ejemplo de elección técnica es el concurso de méritos, en el que los candidatos presentan un examen, y quienes obtienen los mayores puntajes son elegidos. Este mecanismo tiene la ventaja de garantizar la idoneidad profesional de los candidatos, pero tiene el riesgo de conducir a Cortes excesivamente tecnócratas y alejadas de la realidad política del país.

Y por último, la tercera forma es la de los *mecanismos intermedios o mixtos*, en la que se combinan tanto el criterio político como el meritocrático. En el proceso de elección no solo participan órganos técnicos o judiciales —como consejos de la judicatura—, sino también los órganos políticos. Ahora bien, los mecanismos intermedios pueden ser o más políticos o más técnicos. Con algunos matices y particularidades que dependen de cada país, el sistema más común ha sido el de las elecciones interinstitucionales. En México por ejemplo, el presidente de la República conforma ternas y las envía al Senado para que éste elija a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. En Estados Unidos, cuando un magistrado de la Suprema Corte fallece o renuncia y debe ser reemplazado, el presidente puede designar un candidato afín a sus posturas ideológicas, el cual es posteriormente ratificado o vetado por el Senado.

La elección de magistrados en Colombia

El mecanismo de elección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana se inscribe dentro de la forma de elección mixta o intermedia. De acuerdo con el artículo 239 de la Constitución, el artículo 44 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996), y el artículo 317 de la Ley 5 de 1992, los nueve magistrados de la Corte son elegidos por el Senado de ternas que conforman el presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. Cada órgano envía tres ternas al Senado.

Este mecanismo tiene varias bondades. En primer lugar, la conformación de las ternas no es exclusiva de un órgano o funcionario eminentemente político, pues las altas cortes —Corte Suprema y Consejo de Estado— también conforman ternas. Si se parte de la premisa de que las altas cortes son autónomas e independientes, esto puede ser positivo en la medida en que la influencia del presidente en la Corte es sólo parcial. Y en segundo lugar, en este mecanismo participan las tres ramas del poder, lo cual le da un carácter democrático a la elección, y además procura que la Corte no esté aislada de la realidad política y social del país. Según Cepeda, este sistema asegura la independencia de los magistrados y, al mismo tiempo, busca dotar a la Corte de una legitimidad política indirecta (2007: 212).

Con el transcurrir de los años han surgido varias críticas sobre su funcionamiento. Una de ellas es su fuerte inclinación política. Aunque es un sistema mixto, la práctica del régimen político colombiano lo inclina hacia una forma de elección más política que meritocrática. Esto puede verse de dos maneras. Por un lado, a través de la politización de las ternas de las altas cortes. Es un secreto a voces que en la rama judicial, y en particular en las altas cortes, han existido cuotas de los partidos políticos desde los años del Frente Nacional.³ Es por eso que las ternas del Consejo de Estado y de la Corte Suprema con comúnmente conocidas como “ternas liberales”, “ternas conservadoras” o “ternas mixtas”. Así, las ternas de las que se espera un grado mínimo de politización y un mayor grado de aptitud profesional y técnica, terminan siendo también ternas abiertamente políticas.⁴ Por otro lado, la composición del Senado a favor o en contra del gobierno es un elemento que puede inclinar o no la balanza de la elección hacia la politización. Si

3 Sin embargo, esa politización de las ternas no obedece tanto a criterios abiertamente partidistas, sino más a bien a afinidades ideológicas. Aún así, no han sido pocas las “nominaciones militantes”.

4 Entrevista a Rodrigo Uprimny, Bogotá, febrero 6 de 2009, a Danilo Rojas, Bogotá, enero 30 de 2009 y a Martha SÁCHICA, Bogotá, octubre 6 de 2008.

el gobierno cuenta con una bancada mayoritaria en el Senado, el presidente tiene la posibilidad de influir en la elección de magistrados de las ternas de las altas cortes, expresándoles a sus senadores afines su preferencia por uno u otro candidato. O aun si el presidente no hace eso, las bancadas del Senado pueden alinearse según la inclinación política de las ternas que envíen el Consejo y la Corte Suprema, lo que supone un riesgo de excesiva influencia política en la conformación de la Corte.

Ese riesgo no sería tan alto si existiera una disposición legal o constitucional que obligara a los órganos nominadores a tener en cuenta un criterio en particular para incluir candidatos en las ternas. El artículo 232 constitucional exige algunos requisitos para ser magistrado, como ser nacional colombiano, no tener condenas judiciales, ser abogado y haber ejercido la profesión durante diez años, ya sea como litigante, funcionario de la rama judicial o catedrático. El problema es que estos requisitos son puramente formales y son tan mínimos que prácticamente cualquier abogado de cierta edad podría cumplirlos. La Constitución no le impone a los órganos nominadores ningún criterio sustancial para incluir candidatos en las ternas. El único criterio que existe es meramente indicativo, y consiste en que los candidatos pertenezcan a diversas especialidades del derecho (Constitución Política 1991, art. 239). La Carta Política ni siquiera menciona la preparación académica como un punto que se deba tener en cuenta por parte de los órganos nominadores, y cuando habla de la experiencia profesional, es poco menos que vaga (“haber ejercido la profesión con buen crédito”). De ahí que las ternas del Consejo de Estado y de la Corte Suprema sean proclives a estar politizadas, pues en principio no hay obstáculos para que primero se filtre a los aspirantes según la afiliación política, y luego se justifiquen sus calidades profesionales.⁵

5 Una de las primeras preguntas que hacen los magistrados de la Corte Suprema y los consejeros de Estado cuando están preseleccionando a los candidatos es: “¿con qué partido político se siente más identificado?” De la respuesta del candidato depende si sigue siendo

Otra crítica es que tampoco hay ninguna participación de la sociedad civil en los procesos de elección. La conformación de las ternas es por lo general reservada, y la opinión pública solo conoce a los candidatos una vez ternados. La Corte Suprema y el Consejo de Estado hacen deliberaciones y votaciones internas para conformar sus ternas, pero a puerta cerrada.⁶ La Presidencia de la República ha sido aún más hermética: lo que ha pasado en varias ocasiones es que el presidente ha encargado a su secretario jurídico para que haga una lista preliminar de candidatos y, a última hora, el presidente conforma las ternas con base en esa lista. Esa selección, así como la conformación de la lista misma, son procesos totalmente reservados.

Adicionalmente, tampoco existe ninguna posibilidad legal de objetar o de censurar a un candidato. No hay canales de participación ciudadana para debatir qué cualidades deben tener los aspirantes a ser los garantes de la Constitución, por lo que una vez un candidato es incluido en una terna, queda prácticamente blindado ante cualquier cuestionamiento de la opinión pública.⁷ Una última crítica, además del déficit participativo, tiene que ver con la falta de transparencia. Última-

tenido en cuenta para ser incluido en una terna. Entrevista a Danilo Rojas, Bogotá, enero 30 de 2009.

6 Vale la pena mencionar que con el transcurrir de los años, tanto la Corte como el Consejo han venido afinando e institucionalizando el procedimiento para conformar las ternas. Un avance ha sido la apertura de una convocatoria pública preliminar: desde hace unos años, cuando se debe conformar una terna, cualquier abogado puede inscribirse ante la Corte o el Consejo y posteriormente puede ser tenido en cuenta por los magistrados nominadores. Sin embargo, algunas decisiones siguen siendo ocultas y aún subsisten prácticas como la pregunta por la filiación partidista (ver *supra* nota 4). Entrevista a Rodrigo Uprimny, Bogotá, febrero 6 de 2009, y a Danilo Rojas, Bogotá, enero 30 de 2009.

7 En las últimas elecciones de magistrados hubo un hecho que representa un avance para superar esta debilidad. Un grupo de organizaciones ciudadanas se asoció para realizar un proceso de seguimiento y de transparencia en las elecciones. Este proceso se denominó "Elección visible", y consistió en pedir a los órganos nominadores las hojas de vida de los candidatos incluidos en las ternas para que la ciudadanía los conociera y discutiera sobre sus cualidades. Aunque la eficacia de la iniciativa fue bastante limitada, emprenderla fue un paso importante.

mente, antes de las elecciones, el Senado convoca audiencias públicas en las que los candidatos de las ternas exponen a los senadores y a la opinión pública sus posturas y las razones por las que deberían ser elegidos. La razón de ser de esas sesiones es dar visibilidad y transparencia al proceso, de manera que senadores y ciudadanos conozcan a los candidatos.

No obstante, antes de esas audiencias existe una oscura etapa de *lobby* desregulado en la que cada candidato literalmente golpea a la puerta de la oficina de los senadores para tratar de asegurarse sus votos. Entrevistas, desayunos, almuerzos y cocteles con los senadores son algunas de las estrategias a las que recurren los candidatos para obtener los votos necesarios. En épocas previas a las elecciones, en ocasiones se ha visto cómo las oficinas de los senadores se llenan de regalos como botellas de whisky, corbatas, mancornas, tabacos cubanos, etc. (*El Tiempo* 2000, 20 de febrero). Es por eso que cuando llega el día de las audiencias públicas, éstas terminan siendo una simple formalidad, pues en la mayoría de las ocasiones las elecciones están decididas desde el proceso de *lobby* y son escasos los senadores que definen su voto con base en las audiencias.⁸

Los periodos como contrapeso al poder y como garantía de independencia

Un aspecto que hasta ahora había logrado, en cierta medida, atenuar el efecto nocivo de por lo menos las dos primeras debilidades descritas son los periodos. La Asamblea Constituyente quiso un grado de influencia política en el proceso, pero limitó esa politización fijando periodos escalonados para los magistrados y para quienes los nominan. Concentrémonos para este punto en la incidencia del presidente de la República. De acuerdo con la Constitución, el periodo de los magistrados es de ocho años y el de los presidentes es de cuatro. Así, desde la expedición de la Carta Política, el sistema de periodos sería el que aparece en el cuadro 1.

8 Entrevistas a Rodrigo Uprimny, Bogotá, febrero 6 de 2009 y a Danilo Rojas, Bogotá, enero 30 de 2009.

CUADRO 1. Poder de nominación presidencial sin reelección

Corte 1: 1993-2001	Presidente 1: 1990-1994	Conforma 3 ternas
	Presidente 2: 1994-1998	No conforma terna
Corte 2: 2001-2009	Presidente 3: 1998-2002	Conforma 3 ternas
	Presidente 4: 2002-2006	No conforma terna
Corte 3: 2009-2017	Presidente 5: 2006-2010	Conforma 3 ternas
	Presidente 6: 2010-2014	No conforma terna

Como los periodos de los magistrados son de ocho años y los de los presidentes de cuatro, solo algunos presidentes pueden enviar ternas para suplir vacantes. Además, deben hacerlo en el tercer año de su mandato, de manera que los magistrados elegidos solo sean un contrapeso del gobierno que los eligió durante menos de dos años, y en cambio, ejerzan también su cargo durante el gobierno del presidente siguiente.⁹ Este escalonamiento de periodos es una expresión concreta del sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) propio de toda democracia constitucional, en virtud del cual los poderes públicos del Estado se controlan mutuamente y limitan sus posibles excesos de poder (Giraldo 1997: 20, Gargarella 1996). En este caso, es también una garantía para preservar la independencia judicial de la Corte y liberarla de estar sometida a los intereses políticos del gobierno de turno.

La relación entre el gobierno y la Corte Constitucional (1992-2006)

En este apartado hago un recuento de las relaciones entre el poder ejecutivo y la Corte Constitucional, en los quince años que transcurrieron desde la expedición de la Constitución hasta la aprobación de la reelección. Este recorrido histórico es fundamental en la medida en que permite hacer un balance de la situación antes y después de la reelección.¹⁰ El análisis histórico

9 Este era el modelo ideal de la Constitución. Pero en la realidad, algunas renunciaciones de magistrados han modificado levemente esa correspondencia.

10 En ciencia política y en sociología de la decisión judicial exis-

se concentra en dos aspectos. El primero es la facultad del presidente de enviar ternas al Senado para elegir magistrados de la Corte. Para ello intento evaluar en qué medida el gobierno intentó hacer elegir magistrados afines a sus políticas. El segundo es la relación general de la Corte como conjunto con el gobierno de turno. Para ello me baso principalmente en las decisiones de la Corte que generaron choques y tensiones con el gobierno, y en los pronunciamientos de éste sobre ellas y sus intentos de reformarla. Este análisis tiene tres partes que corresponden a cada una de las Cortes que han existido entre 1992 y 2009.¹¹

La primera Corte (1993-2001)

Con la expedición de la Ley 5 de 1992 se llenaron algunos vacíos que había dejado la Constitución. Entre ellos, se reguló

ten corrientes dedicadas a estudiar el carácter político de las cortes y de las decisiones de sus integrantes (*decision-making behavior*). Según esas visiones, las instituciones judiciales son el resultado del comportamiento estratégico de sus integrantes: las cortes serían, en esencia, una especie de arena de batalla en la que las preferencias políticas de sus integrantes definen sus sentencias (Sunstein et ál. 2006). Aunque hay desacuerdos entre los voceros de esas visiones, existen también perspectivas más institucionalistas que resaltan el hecho de que la tradición de una corte puede limitar y moldear la ideología de sus integrantes (Gillman 2001). Rodrigo Uprimny, por ejemplo, señala que algo particular de la Corte Constitucional colombiana es que desde sus primeros años rápidamente adquirió una especie de “autoconciencia institucional” en el sentido de captar su importancia como factor de poder dotado de legitimidad. De alguna manera —dice Uprimny— el significado de los primeros años de la Corte fue suficiente para construir una historia y un rol de la institución que ha permeado a sus miembros y ha hecho que estos adquieran una conciencia relativamente homogénea de la importancia de la independencia y de la labor de la Corte. Esto explicaría en parte por qué algunos magistrados conservadores han terminado defendiendo tesis progresistas en la Corte. Aunque no todas las corrientes comportamentalistas desconocen lo anterior, este análisis se acerca más a una perspectiva institucionalista. Entrevista a Rodrigo Uprimny, Bogotá, febrero 6 de 2009.

11 Una aclaración metodológica: la separación que hago entre las dos Cortes es meramente cronológica e indicativa. No creo posible hacer una caracterización política o ideológica de cada Corte, pues como señalaba anteriormente, sin perjuicio de las variaciones jurisprudenciales en temas concretos, la “autoconciencia” de la Corte como institución independiente se ha mantenido desde su creación. Por razones de espacio, no tengo en cuenta la Corte transitoria que funcionó entre 1991 y 1992.

finalmente la elección de los magistrados de la Corte Constitucional —entre 1992 y 1993 sesionó una Corte transitoria de siete magistrados—. El artículo 317 de dicha ley señaló que el número de magistrados de la Corte sería nueve, y dispuso que su periodo fuera de ocho años. La primera Corte Constitucional estuvo conformada así:

CUADRO 2. Votaciones y perfil de los magistrados de la Corte Constitucional (1993-2001)

Presidente de la República	<p>Eduardo Cifuentes Muñoz (1993-2000) (87), Gustavo Zafrá Roldán (17) y Jesús Pérez González-Rubio (0). Abogado de la Universidad de los Andes. Fue director de posgrados de la Facultad de Derecho de esa misma institución y director de investigaciones del Banco de Colombia. Tenía experiencia en el sector privado y además tenía un perfil académico, pues también era profesor e investigador en los Andes y había publicado varios libros y artículos. Tenía un perfil liberal. Formó parte de la Corte transitoria (1991-1992) y el Senado lo ratificó en 1992 para la primera Corte.</p>
	<p>Hernando Herrera Vergara* (1993-1999) (67), Ciro Angarita Barón (23) y Jesús Vallejo Mejía (5). Abogado de la Universidad Nacional y experto en derecho constitucional, administrativo y laboral. Fue magistrado del Consejo Superior de la Judicatura y viceministro de Comunicaciones. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y del Instituto Colombiano de Derecho Administrativo. Era considerado liberal moderado.</p>
	<p>Alejandro Martínez Caballero (1993-2001) (49), Simón Rodríguez Rodríguez (48) y Guillermo Salah Zuleta (0). Abogado de la Universidad del Rosario, de donde era profesor. Había trabajado en la Contraloría y había sido representante a la Cámara por la Anapo en 1966. Fue asesor de la Alianza Democrática M-19 en la Asamblea Constituyente. Por su pasado político era de tendencia liberal y progresista. Martínez fue incluido en la terna presidencial tras haber hecho parte de la primera corte. Era el candidato de la AD M-19. Formó parte de la Corte transitoria (1991-1992), y el Senado lo ratificó en 1992 para la primera Corte.</p>
C. Suprema	<p>Jorge Arango Mejía (1993-1998) (60), Carlos Upegui Zapata (18) y José Alejandro Bonivento (12). Abogado de la Universidad Externado. Fue juez civil en La Dorada, alcalde de Armenia, gobernador del Quindío y embajador en Checoslovaquia. Venía de ser director jurídico de la Federación Nacional de Cafeteros. Especialista en derecho privado, fue asesor de varios bancos. En su elección fue apoyado por el Partido Liberal. Era considerado liberal, pero defendió posturas moderadas, y a veces conservadoras.</p>

Corte Suprema de Justicia	<p>José Gregorio Hernández (1993-2001) (82), Carlos Augusto Gálvez (10) y Nilson Pinilla (2). Abogado de la Universidad Javeriana y miembro del Partido Conservador. Su padrino político fue Gabriel Melo Guevara, con quien trabajó en el sector público en los años ochenta ocupando cargos en la Gobernación de Cundinamarca y en los ministerios de Hacienda y de Comunicaciones. Ha sido profesor de derecho constitucional en su alma máter. Formó parte de la Corte transitoria (1991-1992), y el Senado lo ratificó en 1992 para la primera Corte. Aunque era un conservador declarado, en su segundo periodo en la Corte algunas de sus posturas se flexibilizaron.</p>
	<p>Fabio Morón Díaz (1993-2001) (63), Pedro Angulo Charria (17) y Jairo Escobar Padrón (15). Abogado de la Universidad Nacional. Fue editor del periódico El Universal durante doce años, y decano de derecho de la Universidad de Cartagena. Antes de su elección era magistrado de la Corte Suprema de Justicia, donde fue ponente de los dos fallos que posibilitaron la convocatoria de la Constituyente. Aunque se le consideraba cercano al Partido Liberal, sus posiciones eran conservadoras. Formó parte de la Corte transitoria (1991-1992), y el Senado lo ratificó en 1992 para la primera Corte.</p>
Consejo de Estado	<p>Carlos Gaviria Díaz (1993-2001) (68), Hernán Guillermo Aldana (22) y Jaime Bernal Cuéllar (4). Abogado antioqueño. Fue profesor, decano de derecho y rector de la Universidad de Antioquia, de donde es egresado. Realizó estudios en la Universidad de Harvard. Fue juez municipal en Rionegro. De tendencia liberal y progresista, su elección fue promovida por el senador Álvaro Uribe del Partido Liberal.</p>
	<p>Vladimiro Naranjo Mesa** (1993-2000) (75), Jesús Ramírez Suárez (13) y Susana de Montes Echeverri (7). Reconocido constitucionalista de la Universidad del Rosario, nacido en Medellín. Realizó estudios en las universidades de Princeton y de París. Fue profesor de teoría constitucional e instituciones políticas en varias universidades y publicó varios libros sobre esta área. De orientación conservadora.</p>
	<p>Antonio Barrera Carbonell (1993-2000) (64), Ariel Hernández (18) y Javier Díaz Bueno (12). Abogado cartagenero, egresado de la Universidad Libre y especializado en derecho laboral. Litigante y catedrático de varias universidades. Fue abogado asesor del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado. Era de posturas moderadas.</p>

* Renunció al cargo en 1999.

** Renunció antes de terminar su periodo para dedicarse a la academia.

El gobierno Gaviria y las elecciones

Entre 1992 y 1993 sesionó una Corte Constitucional transitoria de siete magistrados. Aunque el presidente Gaviria nombró directamente a dos de ellos (Ciro Angarita y Alejandro Martínez), y conformó dos ternas para nombrar a otros dos (José Gregorio Hernández y Fabio Morón), esa Corte no fue afín a su gobierno. De hecho, algunas sentencias causaron gran polémica y tensión, como aquella que declaró inconstitucional el Concordato y las dos sentencias de estados de excepción. En las dos últimas, si bien la Corte transitoria aceptó la constitucionalidad de las dos declaratorias,¹² fijó la llamada doctrina del control material de los estados de excepción, lo cual causó tensiones con el gobierno, pues eso fue visto como una usurpación de competencias y una intromisión en el poder ejecutivo.¹³ Aún así, en últimas, los fallos de esa Corte transitoria no fueron del todo desfavorables al gobierno. Prácticamente ninguna política importante y trascendental para el gobierno había sido “tumbada” por la Corte. Además, sus primeras sentencias en materia de tutela habían sido vistas con buenos ojos.

Por eso Gaviria ratificó su confianza en los abogados que había nombrado en la Corte transitoria y los incluyó en las ternas para elegir a la primera Corte. De los siete magistrados de la Corte transitoria, seis fueron incluidos en las ternas para la primera. De esos seis, el gobierno ternó a cuatro: Cifuentes, Angarita, Martínez y Rodríguez.¹⁴ Aunque solo los tres prime-

12 Corte Constitucional, sentencias C-556 de 1992, M. P. Simón Rodríguez y C-031 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes.

13 Según esta doctrina, la Corte Constitucional puede revisar de fondo las razones que el gobierno esgrime para declarar un estado de excepción. Esta postura causó una gran polémica, pues hasta antes de la Constitución de 1991, el control de constitucionalidad de los decretos de excepción era puramente formal. No obstante, según Ariza y Barreto (2001: 161), ese control material de la Corte transitoria fue retórico y contradictorio: la doctrina fijada fue sólida a favor de limitar el poder presidencial, pero su aplicación a los hechos concretos fue tímida y restringida.

14 Los otros dos, Fabio Morón y José Gregorio Hernández, fueron ternados por la Corte Suprema de Justicia. Ambos ya habían pasado por esa Corte, uno como magistrado titular y el otro como magistrado auxiliar.

ros eran liberales, el resto de los cupos en las tres ternas fue asignado también a personas abiertamente afines al gobierno. Así, de los nueve candidatos de las ternas del presidente, ocho eran reconocidos liberales o al menos cercanos al partido liberal. Esto puede leerse como una intención del gobierno de asegurarse en la Corte una cuota significativa mayor que en la Corte anterior.¹⁵ Sin embargo, para cuando la nueva Corte se posesionara, Gaviria ya estaría en la fase final de su gobierno, pues sólo le quedaba un poco más de un año.

De las ternas del Consejo de Estado y de la Corte Suprema resultaron elegidos magistrados como Carlos Gaviria, liberal progresista, y Jorge Arango y Antonio Barrera, de posturas moderadas. Su elección hizo que el bloque de avanzada —ya compuesto por Martínez y Cifuentes— tomara más fuerza. Por ello, la composición de la primera Corte fue mayoritariamente liberal, tanto en términos de apoyo político como de interpretación constitucional.¹⁶ Esto fue un hecho muy significativo y marcó un punto de partida para lo que en adelante sería la Corte Constitucional.

La primera Corte y la transición de gobiernos

Con algunos relevos parciales, la primera Corte funcionó entre 1993 y 2001. Este fue tal vez el periodo más tenso entre la Corte y el Ejecutivo. En ese lapso hubo tres gobiernos: el de César Gaviria, el de Ernesto Samper y el de Andrés Pastrana.

César Gaviria (1993-1994)

El gobierno, que en la Asamblea Constituyente había sido un convencido defensor de la Corte, ahora esperaba cada sentencia con expectativa y temor de que se interpusiera en sus planes de gobierno. Aun así, el gobierno de Gaviria nunca

15 Ya que la Constitución había prohibido la reelección de magistrados, algunos denunciaron al gobierno por incluir en las ternas a magistrados de la Corte transitoria. Sin embargo, la tesis del gobierno fue que esos magistrados habían cumplido un periodo transitorio y no uno ordinario, por lo cual podían ser incluidos en las ternas. (*El Tiempo* 1992, 3 de noviembre).

16 Tras las elecciones de los magistrados, los senadores conservadores se sintieron derrotados (*El Tiempo* 1992, 12 de febrero).

cuestionó la existencia de la Corte ni sus funciones. Pero para la Corte, los cuestionamientos del gobierno eran un ataque a su legitimidad y a la independencia judicial. Tres decisiones de esta Corte desataron fuertes tensiones con el gobierno Gaviria.

La primera fue en relación con la conmoción interior. La Corte transitoria ya había despertado preocupaciones con la doctrina del control material de los estados de excepción, pero cuando el presidente Gaviria decretó una vez más el estado de conmoción interior en mayo de 1994, y la Corte lo declaró inexecutable,¹⁷ la polémica sobre el balance de poderes se desató. Aunque el caso concreto preocupó mucho al gobierno,¹⁸ en el fondo se debatía el alcance de la revisión judicial de los decretos de excepción. Desde 1991, era la primera vez que la Corte se oponía a la decisión del Ejecutivo de declarar un estado de excepción.

La segunda fue la sentencia que declaró inconstitucional la Ley Antisecuestro.¹⁹ Esta ley se había aprobado a raíz del secuestro de Francisco Santos y de otros periodistas y personalidades, quienes después de ser liberados, lanzaron una campaña para endurecer la legislación penal contra este delito. La Ley penalizaba el pago de rescate de secuestros por parte de los familiares de los plagiados. La Corte decidió que esa y otras disposiciones de la Ley eran inconstitucionales. El Congreso, el gobierno, los medios de comunicación y los gremios de ganaderos e industriales arremetieron contra la Corte (Bermúdez 1996: 43-47).

Otra fue la sentencia que despenalizó la dosis personal de sustancias, que no solo significó una disputa con el gobier-

17 Corte Constitucional, sentencia C-300 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes.

18 El gobierno había decretado la excepción debido a que alrededor de 900 sindicados por delitos de rebelión, sedición, terrorismo y narcotráfico iban a quedar en libertad pues sus procesos no habían podido ser calificados por la Fiscalía. La Corte consideró que el gobierno no había justificado por qué la liberación de estas personas (aún no condenadas) era un grave peligro para el orden público.

19 Corte Constitucional, sentencia C-542 de 1993, M. P. Jorge Arango.

no sino con una parte significativa de la opinión pública.²⁰ En esta sentencia, la Corte declaró inexecutable la penalización del consumo personal de drogas por considerarla violatoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Al conocer el fallo, el gobierno acusó a la Corte de legislar, de obstaculizar las políticas del Ejecutivo, y de proferir un fallo irresponsable y dañino para los ciudadanos. El presidente Gaviria anunció que para dar reversa a la decisión y penalizar de nuevo la dosis personal, convocaría a un referendo. La Corte respondió diciendo que la convocatoria a un referendo llevaba implícita una sen- sación de desacato a la sentencia por parte del gobierno.²¹

Ernesto Samper (1994-1998)

El gobierno de Samper fue uno de los más turbulentos políticamente en los últimos años, en buena parte debido al escándalo del ingreso de dinero del narcotráfico a su campaña. Por eso, la oposición a su gobierno fue férrea e incansable. Esa crisis de gobernabilidad influyó en su relación con la Corte Constitucional, la cual fue un tanto distante: Samper fue el presidente que más choques tuvo con la Corte. Además, no conformó ternas para elegir magistrados.

La disputa entre la Corte y el Ejecutivo pasó nuevamente por el control a los estados de excepción. El gobierno de Samper declaró el estado de conmoción interior en dos ocasiones. La primera fue en agosto de 1995 argumentando un recrudecimiento de la situación de violencia y un aumento de ataques de la guerrilla. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la declaratoria de excepción, pues las razones del gobierno no pasaron el test del control material.²² El gobierno manifestó su

20 Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria.

21 Al final del mandato de Gaviria esta polémica no había terminado: el recién posesionado presidente Samper compartió la posición de su antecesor y siguió promoviendo la iniciativa del referendo. Poco tiempo después terminó desistiendo de ella pues los costos políticos y económicos eran muy altos.

22 Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995, M. P. Carlos Gaviria.

desacuerdo con el fallo por medio de sus ministros del Interior y de Justicia, Horacio Serpa y Néstor Humberto Martínez, quienes criticaron duramente a la Corte y dijeron que la sentencia iba a tener graves efectos en el orden público. Incluso, el gobierno cuestionó la validez de la sentencia: el secretario jurídico de la presidencia, Carlos Medellín, declaró que la Corte no había registrado el fallo en la Secretaría el día que correspondía, y que por ende la declaratoria de inexequibilidad de la conmoción interior carecía de validez. La secretaria general de la Corte respondió recordando que el plazo de hacer el registro no se había vencido cuando el secretario visitó la Corte, y por eso no se había registrado (*El Tiempo* 1995, 25 de octubre).²³

A finales del mismo año, Samper volvió a declarar la conmoción interior. Esta vez justificó la medida porque los eventos violentos en el país habían aumentado, y por el homicidio del histórico líder conservador Álvaro Gómez Hurtado. La Corte aceptó la constitucionalidad de la excepción en una particular decisión,²⁴ pues los hechos que motivaron la primera conmoción de Samper parecían ser más graves que un magnicidio, y en ocasiones anteriores la Corte se había negado a declarar la constitucionalidad de hechos más graves. Así, la doctrina de la Corte frente a la excepcionalidad pareció ablandarse en esta ocasión. Según Iturralde, esto tuvo mucho que ver con el contexto político del momento. El fallo estaba llamado a tener una gran resonancia pública, pues el magnicidio de Gómez Hurtado había sacudido al país. La Corte prefirió entonces

23 Poco después, la banca samperista del Congreso convocó un debate para discutir la sentencia. En él, el senador Luis Guillermo Giraldo acusó a la Corte de querer cogobernar en materia de orden público y de proferir un fallo, según él, dirigido a perjudicar al presidente Samper. En su intervención, el senador citó también varios fallos de tutela para demostrar el supuesto exceso de competencias de la Corte, y comparó sus sentencias con el régimen nazi, pues según él, la Corte estaba haciendo lo que le correspondía al Congreso (*El Tiempo* 1995, 2 de noviembre).

24 Corte Constitucional, sentencia C-027 de 1996, M. P. Hernando Herrera.

mantener un perfil bajo y dejar al gobierno manejar la situación (Iturralde 2005: 131).

Otra sentencia que suscitó tensión fue aquella en la que la Corte declaró inexecutable una ley que permitía a los militares activos ser parte de consejos verbales de guerra.²⁵ La reacción de un amplio sector de la clase política fue severa con la Corte y se pidió su abolición o reforma. El Ministro de Defensa envió una carta a la Corte pidiéndole “reconsiderar su decisión”. El presidente de la Corte, José Gregorio Hernández, respondió: “no somos una Corte servil ni de bolsillo” (Gómez 1996: 82). Hernández advirtió al gobierno y al Congreso que la Corte no iba a ceder ante ninguna presión política, y que era absolutamente inconveniente pensar en una reforma a la Constitución (*El Tiempo* 1995, 16 de abril). Finalmente los ánimos se calmaron, el gobierno aceptó el fallo y terminó defendiendo la labor de la Corte.

El tema de reformar las facultades de la Corte siempre salía a la luz cada vez que Samper se enfrentaba con ella. A diferencia de Gaviria, Samper no sólo buscaba contrarreformas para anular los efectos de las sentencias, sino que también buscaba anular a la Corte misma. Cuando se presentó el proyecto de Ley Estatuaria de la Administración de Justicia en 1996, los detractores de la Corte vieron en este debate la oportunidad de eliminarla. Algunos senadores propusieron un recorte de sus funciones, entre ellas, la del control material de los estados de excepción. Otros dijeron que ésta era una institución sin controles por lo cual había que suprimirla y devolver las funciones de control de constitucionalidad a la Corte Suprema (lo que debía hacerse por una reforma constitucional). Esta vez, a diferencia de ocasiones anteriores, la Corte no sólo veía amenazadas sus funciones sino que, por primera vez, veía en peligro su propia existencia (Gómez 1996: 80). Sin embargo, la Corte ya contaba para entonces con una amplia legitimidad y

25 Corte Constitucional, sentencia C-141 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

con gran respaldo social. En medio de los debates, varios académicos, activistas, estudiantes y ONG salieron en su defensa. Finalmente la Ley Estatutaria dejó a la Corte intacta.

El año siguiente hubo una nueva polémica con el gobierno. Debido a la difícil situación económica y financiera del país, Samper decretó el estado de emergencia económica. Las medidas de excepción consistieron, entre otras cosas, en crear impuestos y en eliminar exenciones tributarias (*El Tiempo* 1998, 14 de noviembre). La Corte decidió que la excepción era inconstitucional.²⁶ Samper arremetió de nuevo y amenazó con presentar un proyecto para recortar sus facultades. Antonio Barrera, presidente de la Corte, criticó la actitud reformista del gobierno, y el magistrado Hernández dijo que al oír a Samper le parecía “estar oyendo a un dictador” (*El Tiempo* 1997, 16 de marzo). En esta ocasión, tanto el Partido Liberal como el Conservador apoyaron a la Corte y cuestionaron la actitud de Samper. Igualmente, 23 organizaciones sociales se declararon dispuestas a convocar a un referendo para enfrentar la propuesta de Samper.

Tras esta reacción del gobierno, los magistrados afirmaron que no era la primera vez que un presidente se enfadaba con ellos por una decisión, pero coincidieron en que Samper sí era el primer presidente que cuestionaba la legitimidad de la Corte, que la acusaba de proferir sentencias políticas y amenazaba con recortarle sus facultades (*El Tiempo* 1997, 16 de marzo). La impopularidad de Samper propició que en su gobierno la Corte escapara siempre de las críticas a sus fallos y de las amenazas de reforma.

Andrés Pastrana (1998-2001)

En 1998 fue elegido presidente Andrés Pastrana, un político conservador apoyado por varios sectores ante sus promesas de una paz con las guerrillas. En 1999 Pastrana debió enviar una terna al Senado para suplir la vacante que dejó el magis-

26 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, MM. PP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes.

trado Hernando Herrera tras su renuncia. Esta terna tuvo una inclinación conservadora: Álvaro Tafur, Jaime Arrubla y Jesús Vallejo. Tafur era un abogado conservador que había pasado por la Corte Suprema, y Arrubla, también conservador, era el secretario jurídico de la Presidencia de la República y un reconocido doctrinante en derecho civil. Finalmente, Vallejo, quien era considerado liberal, venía de la tradición ortodoxa de la Corte Suprema, de la cual había sido magistrado, y había sido un opositor del gobierno Samper. Arrubla y Tafur eran los más fuertes candidatos. El gobierno impulsó la candidatura de Arrubla y pidió su apoyo a la bancada oficialista del Senado; sin embargo, el Senado eligió a Tafur con el respaldo de la bancada liberal serpista y el de los senadores independientes (*El Tiempo* 1999, 7 de abril).²⁷

Así, aunque de todos modos Tafur era un jurista muy conservador, la ficha del gobierno — Arrubla — no logró ser puesta en la Corte.²⁸ La prensa interpretó la derrota de Arrubla como una derrota del gobierno y una victoria de la oposición (*El Tiempo* 1999, 9 de junio). Con la elección de Tafur, y la de Alfredo Beltrán en 1998 — que reemplazó a Jorge Arango quien también renunció —, Pastrana gobernó la primera mitad de su periodo con casi la misma Corte que Gaviria y Samper.

En términos generales, la relación de Pastrana con la Corte fue mucho más pacífica que la de sus antecesores. De hecho, en un proyecto de reforma política que presentó el gobierno al Congreso en 1999, se contemplaba un aumento de las facultades de la Corte para controlar las facultades especiales del gobierno en el proceso de paz con las FARC (*El Tiempo* 1998, 16 de octubre). Desde 1991, Pastrana era el único que proponía aumentar las facultades de la Corte en vez de recortarlas; pa-

27 Vallejo ya había estado en una terna que envió el presidente Gaviria al Senado en 1992, y de la que resultó elegido Hernando Herrera. Por eso se le consideraba como liberal.

28 Algo totalmente diferente sucedió con la nominación del Secretario Jurídico del presidente Uribe (Mauricio González) unos años después. En esta oportunidad, el Senado eligió al candidato del presidente. Más adelante volveré sobre esto.

recía entonces que la actitud de Pastrana frente a ésta iba a ser mucho más prudente que la de los presidentes anteriores. Sin embargo, su mandato no estuvo exento de tensiones con esta institución. Lo particular de su periodo es que las tensiones no estuvieron relacionados con el tema del orden público (Pastrana había iniciado un proceso de paz con las FARC y por eso nunca acudió al estado de conmoción interior, sino que debido a la difícil situación económica del país, tuvieron que ver más con asuntos económicos y fiscales).

A finales de 1998, la crisis económica por la que Samper había invocado la emergencia económica no solo no había cesado, sino que se había extendido al sistema bancario y financiero. Unos meses después de asumir la Presidencia, Pastrana acudió también a la emergencia económica, por medio de la cual estableció el impuesto bancario del dos por mil. Al llegar a la revisión de constitucionalidad, la Corte consideró que la crisis no era excepcional, y, por tanto, no merecía medidas excepcionales: la declaró inexecutable.²⁹ Con la misma suerte corrieron en la Corte el Plan Nacional de Desarrollo (1999)³⁰ y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).³¹

Frente a estas decisiones, el gobierno no tuvo más reparo que resignarse y buscar otras fórmulas para sacar adelante sus proyectos. De cualquier manera, en cada ocasión el gobierno expresó su inconformidad con la decisión y criticó la intervención de la Corte en la economía (*El Tiempo* 1999, 14 de julio). Sin embargo, las críticas más duras no provenían del gobierno sino de varios industriales y economistas, por su intervención en la economía.³²

29 Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz.

30 Corte Constitucional, sentencia C-557 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo.

31 Corte Constitucional, sentencia C-383 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra y C-700 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández.

32 Esto suscitó todo un debate académico sobre la conveniencia de la intervención judicial en la economía. La bibliografía sobre el tema es extensa. Véanse Clavijo (2001) y Uprimny (2006).

CUADRO 3. Votaciones y perfil de los magistrados de la Corte Constitucional (2001-2009)

Presidente de la República	<p>Manuel José Cepeda (2001-2009) (51), Álvaro Tirado Mejía (42) y Cristina Pardo Schlesinger (6). Abogado de la Universidad de los Andes con maestría en derecho de la Universidad Harvard. Fue asesor en asuntos constitucionales del presidente Gaviria, y uno de los mayores promotores y defensores de la Constitución de 1991. Es autor de varios libros sobre derecho constitucional. Fue profesor y decano de derecho de los Andes. De posturas moderadas y pragmáticas, influenciado por el <i>common law</i> norteamericano.</p>
	<p>Álvaro Tafur Galvis (1999-2007) (n.d.), Jaime Arrubla Paucar (n.d.), y Jesús Vallejo Mejía (n.d.). Abogado de la Universidad del Rosario. Ha sido conjuer de la Corte Suprema de Justicia (de la que también fue magistrado), del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura. Fue rector de la Universidad del Rosario y decano de su Facultad de Jurisprudencia. Aunque es considerado como conservador, en algunas ocasiones defendió tesis más progresistas.</p>
	<p>Marco Gerardo Monroy Cabra (2001-2009) (63), Susana Montes de Echeverri (22) y Hernando Yepes Arcila (13). Abogado de la Universidad del Rosario, en donde fue decano de la Facultad de Jurisprudencia. Reconocido profesor, tratadista y experto en derecho internacional. Fue juez civil, magistrado del Tribunal Superior de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia. Miembro y ex presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y miembro de diversas organizaciones de derecho internacional. Fue presidente y miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De orientación conservadora.</p>
Corte Suprema de Justicia	<p>Alfredo Beltrán Sierra (1998-2006) (50), Juan Hernández Sáenz (4) y Jaime Vidal Perdomo (2). Egresado de la Universidad Libre (en donde ha sido docente y directivo), ha sido profesor en varias universidades en áreas de derecho procesal y constitucional. Fue magistrado del Tribunal Superior de Bogotá y magistrado auxiliar y encargado de la Corte Suprema de Justicia. Es miembro activo del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Su elección fue promovida por el senador José Name Terán. Es considerado como un liberal moderado.</p>
	<p>Clara Inés Vargas (2001-2009) (49), Alberto Rojas Ríos (31) y Camilo Eduardo Velásquez (20). La primera mujer que llegó a la Corte es abogada de la Universidad Nacional y tiene diplomados derecho civil, comercial, marítimo y de seguros. Fue jueza civil y magistrada del Tribunal Superior de Bogotá, así como Procuradora delegada ante la Corte Suprema de Justicia. Hace parte de la Asociación Mundial de Mujeres Juezas. Es considerada como liberal —fue apoyada por el Partido Liberal en su elección—, pero en general ha sido muy moderada.</p>

C. Suprema	<p>Jaime Córdoba Triviño (2001-2009) (89), Enrique Arboleda Perdomo (5) y Hernán Velázquez Gómez (5). Abogado, especialista en derecho penal de la Universidad Nacional, con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca. Profesor invitado de diversas universidades latinoamericanas. Ha sido juez penal de Bogotá, procurador delegado ante la Corte Suprema, defensor del pueblo, vicesfiscal general de la Nación y asesor de organismos internacional (CICR y ACNUR). Ha defendido posiciones liberales moderadas.</p>
	<p>Eduardo Montealegre Lynett (2001-2004)* (79), Héctor Romero Díaz (20) y Ligia Galvis Ortiz (1). Abogado y especialista en derecho penal de la Universidad Externado. Reconocido abogado litigante, consultor, profesor e investigador. Fue juez penal de Bogotá y viceprocurador general de la Nación. Fue asesor de la Asamblea Constituyente, y ha sido asesor de varios gobiernos en temas penales, políticos y de reforma a la justicia. Se le asociaba al Partido Liberal. En la Corte defendió posiciones liberales moderadas.</p> <hr/> <p>Rodrigo Escobar Gil (2001-2009) (71), Jorge Enrique Ibáñez Najar (16) e Ilva Myriam Hoyos (13). Abogado de la Universidad Javeriana y doctor en derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de varios libros sobre derecho administrativo. Fue director del Fondo Rotatorio de Justicia del antiguo Ministerio de Justicia. Ha sido abogado consultor en temas de derecho constitucional y administrativo. Es de orientación conservadora. Es miembro del Partido Conservador, dentro del cual hace parte de la facción heredera de las ideas de Álvaro Gómez Hurtado.</p> <hr/> <p>Jaime Araújo Rentería (2001-2009) (84), Jaime Buenahora Febres (12) y Dolly Pedraza de Arenas (4). Abogado de la Universidad Externado, nacido en la Costa Atlántica. Especializado en derecho penal, administrativo, constitucional e internacional humanitario en varias universidades extranjeras. Fue embajador de Colombia ante la Santa Sede y magistrado del Consejo Nacional Electoral. Es considerado como un liberal de izquierda.</p>

* Renunció en 2004 aduciendo razones personales. Lo reemplazó Humberto Sierra Porto (ver cuadro 5).

La segunda Corte (2001-2009)

A finales de 2000 y a comienzos de 2001 se vencieron los periodos de los magistrados elegidos en 1993. Los nominadores enviaron sus respectivas ternas para reemplazar a los siete magistrados salientes y elegir a los nuevos, quienes acompañarían a Alfredo Beltrán (elegido en 1998) y a Álvaro Tafur (elegido en 1999). Tras las elecciones, la segunda Corte Constitucional quedó conformada como se observa en el cuadro 3.

Las dos ternas de Pastrana

Pastrana ya había enviado una terna en 1999 de la que resultó elegido Álvaro Tafur. A finales de 2000, Pastrana debió conformar dos ternas más. Las elecciones de esta época estuvieron marcadas porque había un gobierno conservador, y un Congreso mayoritariamente liberal.³³ Así, a diferencia de lo que ocurrió en el gobierno de Gaviria, esta vez hubo un mayor pulso entre el gobierno y el Senado para elegir a los magistrados. Eso fue particularmente claro en las ternas que no fueron enviadas por el presidente. Clara Inés Vargas, por ejemplo, ternada por la Corte Suprema, fue elegida por un estrecho margen frente a su contendedor, Alberto Rojas, quien era apoyado por la bancada del gobierno. Vargas fue apoyada por la bancada liberal.

De la terna para reemplazar a Eduardo Cifuentes resultó elegido Manuel José Cepeda, profesor y decano de derecho de la Universidad de los Andes. Cepeda fue ternado por Pastrana por haber sido uno de los inspiradores de la Constitución y de la creación de la Corte, y por haber sido uno de los asesores del referendo fallido que Pastrana nunca pudo convocar. Álvaro Tirado, un prestigioso académico, y Cristina Pardo, una abogada que trabajaba ya en la Corte, completaban la terna. Gracias a su experiencia, y en parte al respaldo del ex presidente Gaviria, la bancada liberal dio su apoyo a Cepeda por encima de Tirado en una elección muy apretada (*El Tiempo* 2000, 14 de diciembre). De la otra terna, conservadora en su totalidad, resultó elegido Marco Gerardo Monroy, quien entonces era decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. La amplísima trayectoria académica de Monroy en el Rosario, así como su gran dominio del derecho internacional, se impusieron sobre la militancia conservadora de Hernando Yepes —quien había sido constituyente y ma-

33 Entre 1936 y 2006 el Partido Liberal siempre tuvo las mayorías en el Congreso.

gistrado del Consejo Superior de la Judicatura—, y de Susana Montes, una abogada litigante de perfil conservador.

La conformación de la nueva Corte se mantuvo cercana al lado liberal del espectro político y de interpretación constitucional. Aunque con algunos matices particulares, Jaime Córdoba, Clara Vargas, Eduardo Montealegre, Jaime Araújo y Manuel José Cepeda eran abogados con una visión innovadora y no ortodoxa del derecho, y entraban a acompañar a Alfredo Beltrán, otro magistrado liberal.

La Corte y el gobierno Pastrana

En este tiempo, la Corte declaró inexecutable una ley que establecía la conciliación en los procesos laborales. La decisión fue rechazada por un ministro y varios dirigentes gremiales y políticos. La Corte fue acusada de legislar y se reavivó el debate sobre el recorte de sus facultades. Sin embargo, con el relevo de casi todos los magistrados, el infortunio de los dos primeros años del gobierno de Pastrana con la Corte comenzó a cambiar. Algunas leyes de gran importancia para el gobierno, como el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la ley de racionalización del gasto público, la ley de la reforma tributaria, entre otras, pasaron el examen de constitucionalidad (*El Tiempo* 2001, 6 de agosto).³⁴

Durante el gobierno Pastrana no hubo ningún choque por el tema de los estados de excepción, a excepción del de la emergencia económica en 1999. Sin embargo, sí hubo una gran polémica cuando la Corte declaró inexecutable la llamada Ley de Defensa y Seguridad.³⁵ Esta ley había sido de iniciativa del Congreso pero había recibido el respaldo incondicional del gobierno, pues ante el inminente fracaso del proceso de paz con las FARC, y el constante deterioro de

34 Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda y C-540 de 2001, M. P. Jaime Córdoba.

35 Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002, MM. PP. Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

la situación de orden público, el Ejecutivo reclamaba dientes para extender el control del Estado sobre el territorio nacional. La ley contemplaba, entre otros asuntos, un generoso repertorio de facultades para la fuerza pública. La Corte consideró la norma como violatoria de derechos fundamentales, y por eso la declaró inconstitucional (*El Tiempo* 2002, 12 de abril). Aunque muchos sectores volvieron a criticar a la Corte por atacar al gobierno, el Ejecutivo se limitó a lamentar la decisión. El ministro de Defensa, Gustavo Bell, lamentó la sentencia y dijo que aunque el Estado se había quedado sin elementos para combatir el crimen, seguiría trabajando para restablecer la seguridad y el orden público (*El Tiempo* 2002, 13 de abril).

El gobierno Pastrana terminaría entonces en medio de una profunda crisis política debido al fracaso del proceso de paz, al recrudecimiento de los problemas de orden público, y a la aún complicada situación económica. La Corte, con un poco más de un año de haber sido renovada, esperaba ahora la llegada de un nuevo gobierno.

Uribe y la Corte Constitucional

Álvaro Uribe llegó a la Presidencia en 2002 y en 2006, gracias a una polémica reforma constitucional, se presentó de nuevo a las elecciones y fue reelegido. Las particularidades de sus siete años de gobierno, así como su reelección, han modificado las relaciones entre el Ejecutivo y la Corte. A continuación reseño cómo ha sido esta relación. En términos generales, ha pasado por tres momentos. El primero es un periodo en el que el gobierno se va lanza en ristre contra la Corte, e incluso emprende iniciativas de profunda contrarreforma constitucional. El segundo es un periodo de transición en el que la actitud del gobierno con la Corte cambia. El tercero es un periodo en el que el gobierno toma definitivamente partido por la Corte y tiene la posibilidad de incidir ampliamente en la renovación de la misma, cosa que no hubiera sido posible si el presidente Uribe no hubiera sido reelegido.

Hacia el desmonte de la Corte

La elección de Álvaro Uribe alertó a todos los defensores no solo de la Corte, sino de la Constitución en general. Su llegada al poder parecía coincidir con el comienzo de un proceso de desmonte de la Constitución que poco a poco se revelaba. Al poco tiempo de ser elegido presidente, en un reportaje Uribe dijo a la prensa que “con la Constitución actual no era posible gobernar” (*El Tiempo* 2002, 22 de agosto), y reveló que en su gobierno tenía pensado hacer una reforma estructural de la rama judicial. Cuando Uribe sugirió suprimir el Consejo de la Judicatura (*El Tiempo* 2002, 10 de junio) se pensó que el siguiente afectado sería la Corte Constitucional. Ello vislumbraba el comienzo de un proceso de contrarreforma de la Constitución en el que una de las principales víctimas sería la justicia, e hizo recordar las épocas en las que Samper atacaba la legitimidad de la Corte y amenazaba con eliminarla.

La distancia de Uribe con la Corte se marcó desde antes de su posesión. El entonces futuro ministro del Interior, Fernando Londoño, venía criticando a la Corte Constitucional. Según Londoño, ésta se había convertido en un órgano político que había usurpado facultades propias del presidente y del Congreso. Además, acusó a los magistrados de hacer proselitismo con sus fallos, y dijo que “La Constitución del 91 hizo cosas graves, pero la Corte Constitucional las ha hecho mucho peores” (*El Tiempo* 2002, 9 de julio). La Sala Plena de la Corte emitió un comunicado en el que respondía a las críticas de Londoño y denunció una campaña de desprestigio en su contra (*El Tiempo* 2002, 10 de julio). Pese a esta respuesta, Uribe señaló que las afirmaciones de Londoño sobre la politización de la Corte “enriquecían la democracia y el ordenamiento jurídico” (*El Tiempo* 2002, 13 de julio).

En ese ambiente de desconcierto llegó lo que se preveía iba a ser el primer pulso entre Uribe y la Corte. El día de su posesión hubo varios ataques terroristas en Bogotá —algunos peatones cayeron en el Palacio de Nariño—, los cuales fueron directamente atribuidos a las FARC. Apenas unos días después,

el nuevo presidente declaró el estado de conmoción interior. La Corte consideró que la declaratoria era constitucional, a excepción de algunos apartes del decreto.³⁶ Dados los antecedentes y la actitud de Uribe y su ministro frente a la Constitución, esto fue interpretado por algunos como un paso prudente de la Corte. Sin embargo, cuando el gobierno expidió un decreto intentando prolongar el estado de excepción, la Corte dijo que dicha prórroga era inconstitucional. Esta decisión despertó malestar en el gobierno. Uribe tenía muy presentes los reveses de los presidentes Gaviria y Samper en el tema de la excepcionalidad por orden público, por lo cual la Corte no era una institución de sus afectos. Eso ya estaba claro desde antes que asumiera el poder.

La sentencia entonces revivió el eterno debate sobre las facultades de esta institución al revisar las declaratorias de estados de excepción. Para el gobierno, la Corte estaba ejerciendo un control político que no le correspondía y que debía ser facultad del Congreso. De hecho, incluso antes de la sentencia, la discusión se había encendido a raíz de un polémico episodio: cuando el gobierno expidió el decreto de la declaratoria no lo envió a la Corte para su revisión. Cuando la Corte advirtió esta situación y solicitó el decreto, el ministro Londoño dijo que no lo enviaba porque ésta no era competente para revisarlo. El ministro finalmente envió el decreto, pero dijo que lo hacía simplemente “por cortesía” (*El Tiempo* 2003, 14 de agosto). Según Martha SÁCHICA, este episodio dejó en el ambiente una sensación de que la relación de la Corte con el gobierno Uribe no sería pacífica.³⁷

Meses más tarde la tensión se avivó de nuevo. El gobierno presentó al Congreso un borrador de proyecto de reforma a la justicia que incluía un recorte de las facultades de la Corte. El borrador no fue bien en recibido ni en la rama judicial ni en

36 Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002, M. P. Jaime Córdoba.

37 Entrevista a Martha SÁCHICA, Bogotá, octubre 6 de 2008.

el Congreso (*El Tiempo* 2003, 1 de agosto), sobre todo por su intención tácita de suprimir la Corte Constitucional. El único punto que recibió respaldo tanto en el Congreso como en la rama judicial fue el de la regulación de la tutela contra sentencias.³⁸ La Corte rechazó el proyecto en su totalidad. La Sala Plena, a través de su presidente Eduardo Montealegre, reaccionó diciendo que el proyecto buscaba acabar con la Corte Constitucional —un artículo de la reforma otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de control de constitucionalidad, y acababa también con la tutela contra sentencias— (*El Tiempo* 2003, 3 de agosto). Tras el malestar, finalmente el proyecto no fue tramitado, pero quedó en el ambiente la idea de que el gobierno estaba empeñado en acabar con la Corte.

Pocos meses después se vivió una nueva tensión a propósito del referendo que el gobierno estaba promoviendo. Uribe estaba empeñado en reducir el tamaño del Estado y en asegurar más presupuesto para las fuerzas militares. Para ello decidió acudir al pueblo vía referendo a fin de refrendar sus propuestas, que abarcaban desde la penalización de la dosis personal, pasando por la reducción del tamaño del Congreso, hasta el endurecimiento de las sanciones para los actos de corrupción.³⁹ Por mandato constitucional, un paso obligatorio en todo referendo es la revisión de la Corte Constitucional. La tensión comenzó cuando el procurador general de la Nación dio su concepto desfavorable sobre las preguntas de la convocatoria. Ante esto, Uribe dijo que si el texto resultante no era de su agrado, recurriría a las firmas ciudadanas para hacerlo otra vez (*El Tiempo* 2003, 19 de mayo). El referendo y las reformas se harían con o sin el permiso de la Corte.

38 Desde 1992 ha existido un choque entre la Corte Constitucional y las demás altas cortes por este tema (Botero y Jaramillo 2006). Este “choque de trenes” entre las altas cortes, como se conoce comúnmente, ha sido uno de los principales puntos de tensión dentro de la rama judicial. Más adelante volveré sobre este punto.

39 El “referendo contra la corrupción y la politiquería” fue aprobado por la Ley 796 de 2003 y convocado por el Decreto 2000 del mismo año.

No obstante, la Corte declaró la constitucionalidad del referendo, pero con algunas reservas: dejó quince de las diecinueve preguntas, y declaró inconstitucionales los encabezados de todas las preguntas por contener enunciados sugestivos que manipulaban indebidamente la opinión del votante.⁴⁰ A pesar de ello, el gobierno continuó emitiendo propaganda oficial con los mismos enunciados, y el ministro de Hacienda anunció que si no se aprobaba el referendo, habría de todos modos una nueva reforma tributaria. El presidente, a su turno, advirtió a los alcaldes y gobernadores que se quedarían sin recursos si no apoyaban el referendo (*El Tiempo* 2003, 22 de septiembre). La Corte también había prohibido que el referendo coincidiera con cualquier otro acto electoral pero aún así, el gobierno fijó la fecha de votación dos días antes de las elecciones de alcaldes y gobernadores.

Poco después la Corte profirió otro fallo que causó polémica: declaró inexecutable la extensión de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 2% a servicios básicos y productos de la canasta familiar (los recursos iban a ser destinados a las fuerzas militares).⁴¹ Ante esta decisión, el entonces director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) lanzó duras críticas a la Corte por los efectos de la sentencia. La Corte, al igual que en el caso del ministro Londoño, rechazó en un comunicado unánime los cuestionamientos y exigió respeto por sus decisiones. La Corte señaló también que el cuestionamiento a sus decisiones, cuando no favorecían al gobierno, se estaba volviendo una práctica reiterada y pidió al presidente “tomar los correctivos necesarios”. Sin embargo, sorpresivamente Uribe terció en el debate y llamó la atención al director de la DIAN pidiendo respeto por la Corte (*El Tiempo* 2003, 25 de septiembre).

40 Algunas de las preguntas excluidas eran las de la penalización de la dosis personal y la extensión de periodos de alcaldes y gobernadores. Véase Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre.

41 Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda.

Esas declaraciones parecían bajar el tono a la relación de Uribe con la Corte. Pero cuando a comienzos de 2004, el nuevo ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt, anunció que el gobierno intentaría de nuevo presentar una reforma a la justicia (similar a la de 2003), el ambiente se recrudeció. Las propuestas, al igual que en la ocasión anterior, pretendían entre otras disposiciones recortar las facultades de la Corte Constitucional (*El Tiempo* 2004, 4 de enero). Pero tal como ocurrió meses atrás, el proyecto fue rechazado tanto en el Congreso como en la rama judicial, y tampoco se tramitó.

Además de la prórroga al estado de excepción y del referendo, tal vez el revés más importante del gobierno en sus primeros años fue la inexecutable del Estatuto Antiterrorista, una reforma constitucional que otorgaba a las fuerzas militares de facultades de policía judicial, y les abría la posibilidad de realizar algunos procedimientos como intervenciones de comunicaciones, allanamientos sin orden judicial y detenciones preventivas. Según el gobierno la reforma era fundamental pues era una herramienta para luchar contra el terrorismo. Sin embargo, la Corte la declaró inexecutable debido a que el Congreso había incurrido en una serie vicios de trámite en la Cámara de Representantes.⁴² El gobierno respondió presentando un incidente de nulidad para atacar la validez de la decisión, pues consideró que la Corte se había equivocado. El presidente Uribe expresó su “preocupación por el fallo” y pidió “el apoyo de todas las instituciones del Estado para el desarrollo de la política de seguridad democrática” (*El Tiempo* 2004, 4 de septiembre). Finalmente, el fallo quedó en firme y fue aceptado por el gobierno con un sabor de impotencia. Pero de nuevo, poco después de la sentencia, el gobierno volvió a anunciar un proyecto de reforma a la justicia. Éste buscaba regular el tema de la tutela contra sentencias, y también pretendía recortar las facultades de la Corte tanto en ese tema como en otros como

42 Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004, MM. PP. Jaime Córdoba y Rodrigo Uprimny.

el control material de estados de excepción y la protección de derechos sociales vía tutela (*El Tiempo* 2004, 5 de septiembre). El proyecto fue discutido con las altas cortes pero fue rechazado y archivado.

El cambio de estrategia (2004-2006)

La sensación que dejaban los primeros años del gobierno Uribe era de desconcierto. Los intentos de reforma a la justicia, las salidas en falso del ministro Londoño, así como las declaraciones de algunos congresistas afines al gobierno en contra de la Corte, mostraban que para el gobierno esta institución era una piedra en el zapato.⁴³

Sin embargo, desde 2004, la actitud del gobierno frente a la Corte comenzó a dar un viraje. La relación fue pasando progresivamente de la tensión a una situación de aparente tranquilidad. Una señal importante fue el cambio de ministro del Interior y de Justicia. Fernando Londoño, quien había protagonizado más de una pelea con la Corte, fue reemplazado por Sabas Pretelt, un empresario cercano a Uribe. A diferencia de Londoño, Pretelt era mucho más diplomático y estratégico: visitaba a la Corte y saludaba a los magistrados. Londoño, en cambio, cuando visitaba el Palacio de Justicia iba a todas las cortes excepto a la Constitucional en clara señal de desprecio.⁴⁴ Este relevo de ministro fue visto por algunos como un gesto del gobierno para mejorar su relación con la Corte. Pero, ¿por qué estaba el gobierno interesado en apaciguar esa relación? ¿No eran las sentencias de la Corte un obstáculo para la Seguridad Democrática? Las razones que explican este cambio de postura no son muy claras. No obstante, pueden plantearse algunas hipótesis para explicar esta “bajada de tono”.⁴⁵

43 Igualmente, los diferentes intentos de reforma constitucional que emprendió el gobierno —a la justicia, referendo, estatuto antiterrorista, etc.— dan cuenta de que la Carta del 91 era vista como un obstáculo para los intereses del gobierno, y que si era necesario, ésta se desmontaría poco a poco.

44 Entrevista a Martha SÁCHICA, Bogotá, octubre 6 de 2008.

45 Agradezco a Rodrigo UPRIMNY por sus valiosos comentarios

Una primera hipótesis es que el gobierno probablemente consideró inconveniente seguir con los roces con la Corte. Dado que esta institución contaba con una gran legitimidad, era políticamente desgastante continuar cuestionándola. Sin embargo, los índices de popularidad de Uribe también eran muy altos, y hasta ese momento ningún choque con la Corte los había afectado. Esta hipótesis toma fuerza si se tiene en cuenta la reforma constitucional de la reelección. Es probable que el gobierno haya hecho un cálculo inicial de no pelear con la Corte, pues esta institución tendría a su cargo la revisión de la reforma. No era políticamente conveniente promover la reelección y mantener una relación tensa con el órgano que podía aprobarla o rechazarla.

Los meses posteriores al trámite legislativo de la reforma parecen confirmar esta posibilidad. Tras la aprobación faltaba un paso definitivo: la revisión de la constitucionalidad en la Corte Constitucional. Antes de que la Corte profiriera la sentencia, el gobierno estaba preocupado por la posibilidad de un fallo adverso, por eso su actitud fue prudente. No obstante, hubo algunos momentos de tensión cuando los entonces senadores Ciro Ramírez y Mario Uribe afirmaron que si la sentencia era adversa, era necesario desconocerla y acudir a la desobediencia civil (Caja de Herramientas 2005). Los partidos y algunos dirigentes gremiales coincidieron en el exceso de las declaraciones de los senadores y salieron en defensa de la autonomía de la Corte. Cuando el ministro del Interior Sabas Pretelt hizo unas declaraciones similares, los magistrados reaccionaron airadamente. Pretelt dijo que había actores terroristas detrás de la Corte para que tumbara la reelección, y dijo que si el fallo era adverso, “el gobierno no se iba a quedar quieto” (*El Tiempo* 2005, 29 de diciembre). La Corte respondió descalificando a Pretelt como un interlocutor válido con el gobierno y exigió a Uribe decir públicamente si coincidía con su ministro. Uribe

para comprender este punto.

respondió con una controvertida y hábil maniobra: defendió a la Corte, y al mismo tiempo respaldó a su ministro diciendo que no siempre los ministros decían lo que el presidente pensaba (*El Tiempo* 2005, 29 de diciembre). Lo anterior, sumado al nombramiento del padre del magistrado Manuel José Cepeda como embajador en Francia —quien fue uno de los ponentes de la reforma—, llevó a algunos a denunciar que el gobierno estaba presionando a la Corte (Caja de Herramientas 2005). No obstante, antes y después de la sentencia, los magistrados siempre negaron cualquier tipo de injerencia o de presión por parte del Ejecutivo.

El gobierno no descartaba una decisión adversa, pero al mismo tiempo sabía que el silencio y la impresión de respeto por la institucionalidad no sólo eran argumentos en contra de los detractores de la reelección, sino también una forma de defender la independencia de la Corte y de no levantar polémica en las instancias y organizaciones internacionales que seguían de cerca el proceso. Tan minuciosa fue la estrategia, que incluso antes de la sentencia, y a raíz de las polémicas declaraciones del ministro Pretelt, todos los funcionarios de Palacio tenían rotundamente prohibido hablar ante los medios sobre el tema (*El Tiempo* 2005, 31 de junio). Para el gobierno, cualquier crítica o presión, por ligera o sutil que fuera, podría arriesgar una decisión favorable de la Corte. Por eso, el gobierno frecuentemente expresó que fuere cual fuere el sentido del fallo, lo acataría.

Pero por otro lado, la Corte también actuó con mesura y prudencia política. No solo tenía que tomar una de las decisiones más importantes desde su historia, sino que además tenía que hacerlo frente a un presidente poderoso, popular y con mayorías en el Congreso. Parte de la legitimidad y fortaleza de la Corte se podría explicar porque los gobiernos anteriores a Uribe habían sido débiles y habían tenido que enfrentar profundas crisis. Cada vez que un presidente intentó cuestionar a la Corte o proponer reformas para recortar sus facultades, ésta siempre salió victoriosa y contó con el apoyo de la sociedad civil. Pero en esa ocasión el asunto era diferente pues la

popularidad estaba del lado del presidente. Ahora bien, esto no quiere decir que la Corte base sus decisiones en criterios populistas o de opinión. Pero más allá de los argumentos jurídicos que la llevaron a declarar la constitucionalidad de la reelección, no es descabellado decir que, dado el contexto, la decisión de la Corte estuvo mediada, hasta cierto punto, por un cálculo político. Si la Corte hubiera declarado la inconstitucionalidad de la reforma de la reelección, probablemente la decisión habría sido percibida en la opinión pública como antidemocrática, el gobierno habría podido emplear su capital político para volcar la opinión pública en contra de la institución, y habría un terreno político más fértil para recortar o limitar sus facultades.⁴⁶ No declaró inconstitucional la reforma, pero su decisión tampoco fue del todo “gobiernista”, pues limitó la posibilidad de reelección a un solo periodo, y fortaleció aún más las limitaciones electorales al candidato-presidente, para así equilibrar la contienda electoral.⁴⁷

Tras conocer la sentencia, el presidente Uribe exaltó la labor de la Corte: “El Congreso de Colombia, la Corte Constitucional con sus decisiones autónomas, han desarrollado el punto tan importante de la Constitución del 91 de radicar la soberanía en el pueblo, han ejercido sus competencias al reconocer derechos democráticos al pueblo” (Colombia nos une 2005). Comenzaba así una nueva etapa en la relación del Ejecutivo con ese órgano.

46 Y más teniendo en cuenta la abrumadora mayoría de la bancada gobiernista en el Congreso.

47 Esto no fue suficiente para los miembros de la oposición. Para el senador Héctor Helí Rojas, la Corte fue demasiado amable con el gobierno Uribe y es incomprensible que haya aprobado la reelección. Para Rojas, ese fue el fin de la Corte independiente y garantista que conocíamos. Esta sentencia también ha sido criticada por tomar con ligereza el tema de la concentración del poder del presidente, y por haber eludido el tema de su poder nominador en las demás instituciones del Estado. Entrevista a Héctor Helí Rojas, Bogotá, febrero 14 de 2009. Al respecto véase Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, MM. PP. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Gerardo Monroy, Humberto Sierra, Álvaro Tafur y Clara Inés Vargas.

El conflicto con la Corte Suprema de Justicia

La segunda hipótesis tiene que ver con el surgimiento de las tensiones con la Corte Suprema de Justicia. En los primeros años de gobierno la Corte Suprema fue su “consentida”, tal como consta en los borradores de los proyectos de reforma a la justicia que el gobierno había presentado hasta 2004.⁴⁸ Pero a raíz del cambio de postura del gobierno frente a la tutela contra sentencias y las labores que la Corte Suprema inició para investigar y sancionar a los congresistas cercanos a los grupos paramilitares, la relación con la Corte Suprema se deterioró.

Desde 1992 había entre las altas cortes una polémica frente a la posibilidad de la Corte Constitucional para revisar vía tutela las sentencias de las otras cortes.⁴⁹ Una de las principales opositoras de la tutela contra sentencias era la Corte Suprema de Justicia, lo cual había desatado constantes enfrentamientos de ese órgano con la Corte Constitucional. La primera se negaba a aceptar que la segunda revisara sus fallos, y en ocasiones se negó a cumplir con las órdenes de ésta. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura respaldaba la postura de la Corte Constitucional, mientras que el Consejo de Estado coincidía con la Corte Suprema (Botero y Jaramillo 2006: 29).

Como consecuencia de esta tensión, el tema de la tutela contra sentencias fue incluido en todas las reformas a la justicia que el gobierno promovió entre 2003 y 2005. En todos esos proyectos la intención del gobierno era limitar a la Corte Constitucional y fortalecer a la Corte Suprema. El 4 de julio de 2006, una semana después de su reelección, el presidente Uribe,

48 Esos proyectos tenían en común el recorte de las facultades de la Corte Constitucional y el aumento de las de la Corte Suprema de Justicia (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre).

49 Para la Corte ese era un proceder legítimo, pues cualquier juez o tribunal —incluso los de mayor jerarquía— podía proferir sentencias apartadas del ordenamiento jurídico y violatorias de derechos fundamentales, y ella como guardiana de la Constitución, podía revisarlos y tumbarlos si era procedente. Pero para las otras altas cortes, esa doctrina de las “vías de hecho” destruía los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada, y dotaba a la Corte Constitucional de facultades que la Constitución no le daba (Botero y Jaramillo 2006).

antes opositor de la tutela contra sentencias, sorpresivamente moderó su posición e invitó a las altas cortes al consenso frente al tema a través de una nueva reforma a la justicia: “tenemos [...] que resolver ese choque de jurisdicciones entre las altas Cortes y por eso el gobierno más que comprometerse con uno u otro [...] más que venir a tomar partido, creo que aporta más [...] invitando a los magistrados que integran nuestras altas cortes a que busquemos el consenso para poder tramitar esta reforma” (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre). Esto produjo en la rama judicial un estado de calma temporal. No obstante, en la práctica seguía habiendo “choques” y entre las mismas cortes no hubo ningún acercamiento. Pocas semanas después, en su discurso de instalación del Congreso, Uribe confirmó el viraje de su postura frente al tema: “[...] la Corte Constitucional, como guardián específico de la Carta, debe tener competencia para conocer las acciones de tutela contra sentencias judiciales” (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre).

El proyecto que presentó el gobierno plasmaba la posibilidad de que la Corte Constitucional revisara los fallos de tutela de jueces inferiores, y establecía que si bien las altas cortes serían las encargadas de revisar sus propias sentencias vía tutela, sus decisiones estarían sujetas a la revisión de la Corte Constitucional. Yesid Ramírez, el presidente de la Corte Suprema, reaccionó diciendo que Uribe había faltado a su palabra al presentar un proyecto que favorecía a la Corte Constitucional, cuando semanas atrás había asumido una posición neutral y había dicho que buscaría el consenso entre las altas cortes.⁵⁰ Además, sugirió que Uribe le estaría pagando

50 Aunque el proyecto “favorecía” a la Corte Constitucional en el tema de la tutela contra sentencias, tenía también otros ajustes no tan favorables. El proyecto incluía la penalización de la dosis personal de drogas —despenalizada por la Corte en 1994—, buscaba limitar la revisión constitucional de los Actos Legislativos a aspectos exclusivamente formales, y además, incluía una peculiar cláusula que decía que el Congreso no tendría límites para reformar la Constitución (*El Tiempo* 2006, 28 de septiembre). Aunque hubo algunas reacciones frente a los temas que tocaban a la Corte Constitucional, no hubo mayor polémica pues el proyecto fue rápidamente

favores a la Corte Constitucional por la sentencia que aprobó su reelección con el nombramiento de Fernando Cepeda —padre del magistrado de la Corte Constitucional Manuel José Cepeda— como embajador en Francia (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre). Ramírez también dijo a la *Revista Semana* que la Corte Constitucional estaba desbordada y que el gobierno estaba intentando politizarla para convertirla en una Corte de bolsillo (*El Tiempo* 2006, 25 de septiembre). Estas declaraciones desataron la ira del presidente Uribe, quien le hizo un airado reclamo a Ramírez, negando las acusaciones y culpándolo de querer deslegitimar la democracia (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre).

A partir de ahí nació una grave y tensa relación entre la Corte Suprema y el presidente. Meses después, en julio de 2007, la Corte profirió una sentencia en la que sostenía, contrario al gobierno, que los crímenes de los paramilitares desmovilizados no encajaban en el tipo penal de sedición —considerado como delito político—, sino que lo que habían hecho correspondía a un delito común, en este caso, el concierto para delinquir.⁵¹ El presidente Uribe reaccionó enérgicamente a la sentencia diciendo que los magistrados tenían un “sesgo ideológico” por diferenciar entre los crímenes de los paras y de la guerrilla, y que su independencia como tribunal era “relativa” (*El Tiempo* 2007, 28 de julio). Además, en referencia a la sentencia de la Corte Constitucional sobre la Ley de Justicia y Paz Uribe también atacó a la Corte Suprema diciendo que había hecho “una interpretación de la Constitución que no hizo la Corte Constitucional y que le hace daño al proceso” (*El Tiempo* 2007, 28 de julio).

Las tensiones se agudizaron cuando con motivo del avance de los procesos de la para-política, la Corte Suprema comenzó a proferir órdenes de captura para los congresistas sindicados.

derrotado en el primer debate en el Congreso.

51 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de segunda instancia 26945 de 2007, MM. PP. Yesid Ramírez y Julio Enrique Socha.

El gobierno cuestionó el hecho de que la Corte investigara y a la vez juzgara a los congresistas, y criticó su supuesta suavidad al abrir procesos, evaluar pruebas y proferir órdenes de captura. La Corte ha rechazado los señalamientos. En los años siguientes hubo nuevos roces entre este órgano y el gobierno. Pero más allá del conflicto mismo, lo cierto es que esta serie de choques con la Corte Suprema no sólo han contribuido a invisibilizar cualquier disputa con la Corte Constitucional, sino que también han sido motivo para que el presidente tome partido por esta última.⁵² Así que, en síntesis, tanto el interés en la aprobación de la reelección como el surgimiento de un conflicto con la justicia ordinaria, ayudan a explicar al apaciguamiento de la relación del gobierno con la Corte.

El aumento del poder presidencial en la Corte

La aprobación de la reelección fue un factor decisivo para la transformación de la relación entre el gobierno y la Corte. El gobierno pasó de querer recortar las facultades de ésta, a defender y exaltar su independencia. Aunque el presidente aún tenía algunas reservas frente a la labor de la Corte —como el control material de los estados de excepción y la revisión de fondo de las reformas constitucionales— su percepción de la misma era mucho más amable y ya no veía en ella un obstáculo para su gobierno. Bajo esa óptica, la acusación del magistrado de la Corte Suprema Yesid Ramírez según la cual el presidente estaba pagando favores a la Corte Constitucional por la sentencia de la reelección no parecía tan descabellada. Lo cierto es que con Uribe como presidente por un periodo más, su poder sobre la Corte se vería notablemente aumentado gracias a su poder nominador.

El presidente Uribe tenía ahora la facultad de conformar tres ternas para elegir magistrados a la Corte, cosa que no ha-

52 Tras la reelección, solo la sentencia de la Corte Constitucional que revisó la Ley de Justicia y Paz suscitó reacciones por parte del gobierno, pero éstas no pasaron a mayores.

CUADRO 4. Poder de nominación presidencial con reelección

Corte 1: 1993-2001	Presidente 1: 1990-1994	Conforma 3 ternas
	Presidente 2: 1994-1998	No conforma ternas
Corte 2: 2001-2009	Presidente 3: 1998-2002	Conforma 3 ternas
	Presidente 4: 2002-2006	No conforma ternas
Corte 3: 2009-2017	Presidente 4: 2006-2010	Conforma 3 ternas
	Presidente 5: 2010-2014	No conforma ternas

bría podido hacer de no haber sido reelegido. Esto abriría una posibilidad que iba mucho más allá de lo que denunció el magistrado Ramírez. Más que devolver favores a la Corte, Uribe podría extender su poder político a la misma. Cooptar la Corte desde adentro no solo evitaría futuros choques, sino que garantizaría que las iniciativas del gobierno prácticamente pasaran de forma automática el control de constitucionalidad.

A primera vista, la reelección no parece tener un impacto significativo con respecto al esquema anterior. Por un lado, aun con la reelección aprobada y con Uribe reelecto, éste había pasado la totalidad de su primer periodo siendo controlado por una Corte que él no ayudó a elegir —al igual que ocurrió con Samper por ejemplo—, y aún si en 2008 y 2009 lograra hacer elegir a magistrados de sus afectos, éstos no serían mayoría en la Corte pues serían sólo tres, y esa nueva Corte solo perduraría durante el último año de su mandato, como había ocurrido con Gaviria y Pastrana. Según ese panorama, el supuesto desequilibrio de poder se acabaría en 2010 (si no hay una segunda reelección) cuando fuera elegido un nuevo presidente de la República, pues éste tendría que gobernar con una Corte elegida en su totalidad durante el periodo del gobierno anterior, y así se restablecería el sistema que dispuso la Constitución. Ese fue el razonamiento que hizo la Corte Constitucional en la sentencia que decidió la constitucionalidad de la reelección.⁵³

53 Esta es también la opinión de algunos como Gloria Borrero, directora de la Corporación Excelencia en la Justicia, para quien la

Sin embargo, esta es una mirada puramente normativa y demasiado optimista del régimen político colombiano. Como se ha señalado a lo largo de este texto, la relación del gobierno con la Corte no está mediada exclusivamente por el poder nominador del presidente en sí mismo, sino también por la forma en la que lo ejerce. Además, otros factores como la actitud del gobierno hacia la Corte, su percepción sobre las funciones de la misma, y el contexto político del momento también son importantes. A continuación explico cómo el presidente ha influido en ternas conformadas por las altas cortes, y cómo sus ternas han sido “de uno”. A partir de eso caracterizo la tercera Corte Constitucional.

Influencia en ternas no presidenciales

Durante los dos gobiernos de Uribe han cambiado los nueve magistrados de la Corte. En el 2004, el Consejo de Estado ternó a Humberto Sierra, a Consuelo Caldas y a Libardo Rodríguez para escoger el reemplazo de Eduardo Montealegre (quien había renunciado). Tras una apretada votación, Sierra resultó elegido, aunque Caldas era la candidata más afín al gobierno. De hecho, en 2005 el presidente Uribe también la incluyó en la terna para la elección del Fiscal General.

En 2006 hubo un segundo relevo. Apenas unos días después de la instalación del recién electo Congreso, se llevó a cabo la elección para reemplazar al magistrado Alfredo Beltrán, quien había sido elegido de una terna de la Corte Suprema, y quien se caracterizó por votar desfavorablemente las normas de interés del gobierno. La terna conformada por la Corte para reemplazar a Beltrán —quien era liberal— estuvo conformada sólo por conservadores: Nilson Pinilla, Rafael Méndez y Jorge Iván Palacio. En un comunicado firmado por todos los presidentes de los partidos de la coalición de go-

reelección presidencial no afectó el balance de poder entre la Corte y el Ejecutivo, y si lo hizo, éste se reequilibraría en 2010. Entrevista a Gloria Borrero, Bogotá, febrero 4 de 2009.

bierno se expresó el apoyo incondicional al candidato Pinilla, quien finalmente fue elegido (*El Tiempo* 2006, 31 de mayo). Pinilla, un conservador ex magistrado de la Corte Suprema, se autoproclamó como “el caballo de Troya” de la Corte, pues anunció que llegaría a ese órgano a intentar frenar su desbordado activismo. Desde esa ocasión, con o sin el visto explícito del presidente, la coalición, identificada plenamente con el proyecto político del presidente Uribe, ha estado dispuesta a secundarlo en su estrategia de no elegir magistrados que puedan ser un contrapeso del gobierno.⁵⁴ Además, la elección de Pinilla coincidió con el periodo en el que el gobierno aún tenía muchas reservas con la Corte.

Esta influencia del gobierno en temas de las altas cortes se repitió en las elecciones de magistrados a finales de 2008. En esta ocasión, la Corte Suprema y el Consejo de Estado debían conformar dos ternas más cada una para hacer cuatro relevos. Para reemplazar a Escobar y a Araújo, el Consejo, fiel a su tradición, hizo una terna de orientación conservadora (Danilo Rojas, Ilva Hoyos y Gabriel Mendoza) y una liberal (Rodrigo Uprimny, Juan Carlos Henao y Adriana Zapata).

En la terna conservadora, la influencia fue directa. La elección del candidato Danilo Rojas —ternado junto con Ilva Hoyos y Gabriel Mendoza— estaba siendo promovida por el senador liberal Héctor Helí Rojas. Aunque Danilo Rojas tenía el voto de algunos senadores conservadores, Mendoza era oficialmente apoyado por el Partido Conservador con el impulso del senador Efraín Cepeda. Dada su cercanía con el conser-

54 Eso ha sido posible, en parte, gracias a que el Congreso está totalmente alineado con el Ejecutivo. Antes y después de la reelección, el presidente ha logrado mantener unida a su coalición de congresistas mediante el reparto burocrático en instituciones del Estado a nivel nacional, regional y local. El propio vicepresidente de la República fue capaz de ofrecer su cargo a alguno de los partidos de la coalición para que aprobaran la reelección, y es bien sabido que la Defensoría del Pueblo es una cuota del Partido Conservador. Esto ha hecho que el Congreso prácticamente se funda en el Ejecutivo, y que en el ejercicio de las facultades constitucionales del primero influya considerablemente el segundo.

vatismo, Mendoza tenía el guiño del gobierno. No obstante, para el día de la elección, Rojas tenía los votos necesarios para ganar y en el Senado se daba por hecha su elección. Sin embargo, a última hora la sesión de la elección fue aplazada. En esos días, parece ser que el entonces procurador general de la Nación, Edgardo Maya Villazón, le habría pedido a varios senadores no dar su voto a Rojas sino más bien a Mendoza, al parecer por razones de afinidad política y de origen regional (Maya y Mendoza son de la Costa Atlántica). Además, el gobierno también habría expresado su preferencia por Mendoza. Al final, las llamadas del procurador y del gobierno parecieron cumplir con su propósito, pues Mendoza derrotó a Rojas por escasos cuatro votos, el mismo número de senadores que fueron llamados por el procurador.

Los integrantes de la terna liberal (Uprimny, Henao y Zapata) habían acordado no hacer *lobby* y competir solo con su presentación en el Senado, pero dado que Zapata no era muy reconocida, al final no aceptó. Si bien en esta terna no hubo un guiño explícito a favor de un candidato, la coalición de gobierno en el Congreso sí emprendió una campaña de rechazo contra el candidato Uprimny, quien es un reconocido constitucionalista, experto en derechos humanos y defensor de la Constitución del 91. En varios temas, con el fin de defender la Constitución, ha asumido posturas en contra del gobierno. Eso fue aprovechado por los senadores uribistas, quienes durante el proceso de *lobby* circularon un paquete con todas las publicaciones y columnas de opinión escritas por él y en las que se distanciaba del gobierno. Fue así tachado como “enemigo del gobierno y del presidente”, y se afirmó que elegirlo era como volver a poner a Carlos Gaviria —quien es considerado por la coalición como un enemigo político del presidente— en la Corte. En esta terna el gobierno no sugirió un candidato pero sí excluyó a uno de la competencia.

En una de las ternas de la Corte Suprema ocurrió algo similar a la de orientación conservadora del Consejo de Estado. En los primeros días, la candidata Ana Giacomette —ternada con

Jorge Iván Palacio y Jorge Eliécer Mosquera para reemplazar a Clara Inés Vargas— tenía una gran ventaja. Giacomette estaba siendo apoyada por los congresistas liberales de la oposición, pues éstos consideraban apropiado elegir por lo menos a una mujer para la Corte. Cuando parecía que esta candidata estaba tomando fuerza, desde el gobierno se expresó rechazo y se dio un guiño a Palacio, quien sería elegido magistrado de esa terna.⁵⁵ De otro lado, Luis Ernesto Vargas —ternado con Dora Benítez y Javier Tamayo para reemplazar a Jaime Córdoba—, quien fue elegido como magistrado de la otra terna de la Corte Suprema con una arrolladora votación, también fue ampliamente apoyado por la coalición de gobierno. Sin embargo, aunque es conservador, no hay suficientes indicios para saber si fue promovido o no por el gobierno.

Con todo lo anterior no pretendo decir que el gobierno controló a su antojo las elecciones de las ternas de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, pero creo que sí hay elementos suficientes para afirmar que bien sea directamente o por medio de sus mayorías en el Congreso, influyó en ellas. Además de las particularidades de cada elección, hubo dos hechos adicionales que refuerzan esa idea. El primero ocurrió durante el proceso de *lobby*, cuando en las elecciones de Mendoza, Vargas, Palacio y Henao los senadores de la coalición estaban más preocupados por saber si los candidatos tenían posiciones que pudieran representar un obstáculo para el proyecto político del gobierno, que en sus calidades profesionales y méritos académicos. En particular, llama la atención que varios senadores de la coalición constantemente preguntaran a los candidatos su posición sobre el tema de la tutela contra sentencias. Según dicen los candidatos entrevistados, varios senadores de la coalición de gobierno mostraron que ese interés no era exclusivo de ellos sino que también venía de parte del gobierno.

55 Entrevista a senador Héctor Helí Rojas, Bogotá, febrero 14 de 2009. No obstante, también hay que tener en cuenta que la presentación de Giacomette en la audiencia pública no fue recibida como la mejor de su terna, por lo cual su aspiración se terminó de hundir.

El segundo es que según relatan algunos participantes de esas mismas elecciones, durante los días de las audiencias y de las elecciones rondaba en el Senado un misterioso personaje llamado Luis Murillo, que había sido enviado por la Presidencia de la República y que pertenecía a la curia papal. Este sujeto se dedicó a indagar sobre las posturas morales y políticas de los candidatos —en temas como aborto o derechos para parejas del mismo sexo—, e incluso promovió campañas desfavorables contra aquellos que no eran de su agrado.

En síntesis, el gobierno Uribe influyó, en mayor o menor medida, en la elección de los magistrados Pinilla, Mendoza y Palacio. La coalición de gobierno respaldó ampliamente al magistrado Palacio, pero no es claro si en su caso el gobierno intervino. En las elecciones de Sierra y Vargas tampoco es claro si hubo influencia, y en la elección de Henao el gobierno influyó descalificando a un candidato.

Las tres ternas de Uribe: ¿tres fichas seguras?

Veamos en detalle las tres ternas que Uribe ha conformado en su segundo mandato. La primera fue la terna de Mauricio González, Ilva Myriam Hoyos y Cristina Pardo, conformada a finales de 2007 para reemplazar al saliente magistrado Tafur. González era el secretario jurídico de Presidencia, Hoyos un académica conservadora, y Pardo una magistrada auxiliar de la Corte. Cuando Hoyos y Pardo buscaron a los senadores para entregarles sus hojas de vida, éstos les respondieron que no era necesario, pues su voto estaba comprometido. Ante estas respuestas, las candidatas decidieron renunciar (*El Tiempo* 2007, 14 de agosto). El presidente tuvo que conformar entonces una nueva terna en la que volvió a incluir a González junto con otros dos abogados poco conocidos. La votación en el Senado a favor del secretario jurídico de Presidencia fue arrolladora: fue una “terna de uno”. Las declaraciones de González tras ser elegido son una perfecta síntesis de la situación y del punto: “El presidente me puso en la terna para que fuese un juez imparcial y tengo que cumplirle”.

La segunda y la tercera ternas se conformaron a comienzos de 2009. Desde antes del vencimiento de los periodos de los magistrados Cepeda y Monroy, varias organizaciones sociales (ver *supra* nota 6) solicitaron al presidente que hiciera públicas las hojas de vida de los candidatos y que explicitara los criterios para seleccionarlos. En el mes de marzo, Uribe anunció que María Victoria Calle, Zayda Barrero y José Fernando Torres competirían por reemplazar a Cepeda, y que Jorge Pretelt, Lida Beatriz Salazar y José Rafael Escandón competirían por reemplazar a Monroy. Estas dos ternas fueron duramente criticadas por la opinión pública, pues varios ternados eran abogados con experiencia en el sector privado y no tenían experiencia en la rama judicial. Además, no tenían credenciales académicas comparables a las de los magistrados que reemplazarían, y su perfil conservador sugería su cercanía irrestricta con el gobierno.⁵⁶

La competencia y el debate de méritos nunca existió, pues días antes de las elecciones ya había acuerdos sobre quiénes serían los elegidos.⁵⁷ Apenas unos días después de la publicación de las hojas de vida, las organizaciones sociales denunciaron que se rumoraba que los candidatos Pretelt y Calle no sólo eran los favoritos, sino que ya existían acuerdos secretos que tenían asegurada su elección (*Revista Semana* 2009, 25 de marzo). Además, denunció que veinte senadores uribistas, al día siguiente de las audiencias públicas de los candidatos, habían promovido que se acelerara la fecha de elección.

Si sólo eran sospechas, es bastante dicente lo que pasó el día de las elecciones: en el recinto del Senado sólo estuvieron presentes Pretelt y Calle, los futuros ganadores, los otros

56 Todos eran conservadores y eran cercanos al gobierno, a senadores de la coalición o al propio Partido Conservador. Cinco de ellos estaban o habían estado vinculados con la Universidad Sergio Arboleda, reconocida por su orientación ortodoxa en derecho y su cercanía con el gobierno.

57 Dos días antes de la elección, Pretelt fue visto en un restaurante del parque de la 93 con al menos cuarenta senadores (*El Espectador* 2009, 24 de marzo).

CUADRO 5. Votaciones y perfil de los magistrados de la Corte Constitucional (2009-2017)

Presidente de la República	<p>María Victoria Calle (2009-2016) (74), Zayda del Carmen Barrero (1) y José Fernando Torres (0). Abogada de la Universidad de Medellín, especialista en derecho laboral y relaciones internacionales, y máster en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás. Ha sido vicepresidente jurídica de una compañía de seguros y ha sido consultora y representante judicial del municipio de Pereira y del departamento de Risaralda. Es cercana a dirigentes del sector industrial y a varios senadores de la coalición de gobierno. Su elección fue promovida por el partido Cambio Radical. Es conservadora y cercana al gobierno.</p>
	<p>Mauricio González Cuervo (2008-2015) (67), Beatriz María Arango (7) y Mauricio Velásquez (3). Abogado de la Universidad del Rosario y especialista en economía de los Andes. Ha sido director de la Corporación Excelencia en la Justicia, viceministro del Interior, viceministro de Justicia y secretario Jurídico de la Presidencia de la República. Ha sido profesor de la Universidad del Rosario y de La Gran Colombia. A pesar de ser cercano al gobierno, su orientación en interpretación constitucional aún no es muy clara, pues a lo largo de su primer año en la Corte ha tenido que declararse impedido en cuatro de cada diez procesos, debido a su cargo inmediatamente anterior en el gobierno. En su elección fue apoyado por todos los partidos de la coalición de gobierno.</p>
	<p>Jorge Pretelt (2009-2016) (67), Lida Beatriz Salazar (7) y José Rafael Escandón (0). Abogado de la Universidad del Rosario con posgrado en derecho administrativo. Fue magistrado del Consejo Nacional Electoral y conjuer del Consejo Superior de la Judicatura. Fue profesor y vicerrector de la Universidad Sergio Arboleda. Es conservador y en su elección fue apoyado por los partidos de la coalición de gobierno.</p>
Corte Suprema de Justicia	<p>Nilson Pinilla Pinilla (2006-2014) (57), Rafael Méndez Arango (31) y Jorge Iván Palacio (1). Egresado de la Universidad Javeriana, donde ha sido profesor de derecho penal. Ha sido juez penal municipal y magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Fue asesor jurídico del Banco de la República. Hizo parte de la Comisión de la Verdad establecida para esclarecer los hechos de la toma del Palacio de Justicia. Es considerado conservador. En su elección fue apoyado por los partidos de la coalición de gobierno.</p>
	<p>Jorge Iván Palacio (2008-2016) (57), Ana Giacomette Ferrer (17) y Jorge Eliécer Mosquera (2). Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín. Fue juez civil en varios municipios de su región (Antioquia) hasta llegar a ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la que era conjuer hasta su elección. Ha sido litigante y consultor privado. Es cofundador del Colegio Antioqueño de Abogados. Es considerado como conservador.</p>

C. Suprema	<p>Luis Ernesto Vargas (2008-2016) (65), Dora Consuelo Benítez (9) y Javier Tamayo Jaramillo (3). Nacido en Cajamarca, es abogado de la Universidad Libre, especializado en derecho de familia y candidato a doctorado en derecho privado de la Universidad de Zaragoza. Fue juez civil y magistrado del Tribunal Superior de Cundinamarca. Es miembro de los Institutos Colombiano e Iberoamericano de Derecho Procesal, y tiene una experiencia de casi treinta años como catedrático en diferentes universidades.</p>
Consejo de Estado	<p>Humberto Sierra Porto (2004-2012) (51), Consuelo Caldas (40) y Libardo Rodríguez (0). Nacido en Cartagena, es abogado de la Universidad Externado y es doctor en derecho público, ciencia política y filosofía jurídica en la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta. Ha sido litigante, asesor de la Cámara de Representantes y procurador delegado para la Función Pública. Sus posturas son consideradas como moderadas e independientes. Fue apoyado por el Partido Liberal y por un sector disidente de la coalición uribista que no apoyó a la candidata del gobierno (Caldas).</p>
	<p>Gabriel Eduardo Mendoza (2008-2016) (43), Danilo Rojas Betancourth (39) e Ilva Myriam Hoyos (3). Abogado de la Universidad del Atlántico especializado en derecho laboral y en administración pública. Ha tenido una larga carrera en la rama judicial: ha sido juez penal municipal y laboral, magistrado del Tribunal Administrativo del Atlántico, magistrado del Consejo de Estado y procurador delegado ante el Consejo de Estado. Ha sido profesor de derecho laboral y administrativo en varias universidades. Es militante conservador y su elección fue promovida por el senador Efraín Cepeda, actual presidente del Partido Conservador.</p>
	<p>Juan Carlos Henao (2008-2016) (60), Adriana Zapata Arbeláez (16) y Rodrigo Uprimny Yepes (12). Abogado de la Universidad Externado con doctorado en derecho de la Universidad de París II. Experto y catedrático en temas de derecho administrativo. Ha publicado varios libros sobre responsabilidad del Estado. Ha sido conjuer y magistrado auxiliar del Consejo de Estado, y también tiene amplia experiencia como litigante. Es considerado como liberal; el Partido Liberal, en alianza con Cambio Radical, cerró filas apoyando su elección.</p>

candidatos no estaban. De hecho, junto a las urnas para que los senadores votaran y eligieran a los magistrados, sólo había papeletas con los nombres de esos dos candidatos. El senador Alfonso Valdivieso denunció ese hecho y lo calificó como una falta de seriedad, pero la mesa directiva del Senado ignoró sus denuncias y prosiguió con las elecciones (*Revista Semana* 2009,

25 de marzo). Los resultados de las votaciones hablan por sí mismos. En una terna la ganadora —Calle— obtuvo 74 votos; los otros dos candidatos obtuvieron 1 y 0 votos respectivamente. Y en la otra, el ganador —Pretelt— obtuvo 67 votos. Los otros dos candidatos obtuvieron 7 y 0 votos respectivamente. Estos arrolladores resultados confirman que las tres ternas del presidente (2007 y 2009) fueron “ternas de uno”.⁵⁸

La tercera Corte (2009-2017)

Tras estas últimas elecciones, la tercera Corte Constitucional quedó conformada así:

El presidente Uribe utilizó su poder nominador para hacer elegir como magistrados a abogados de bajo perfil y cercanos a sus intereses. En las elecciones de las tres ternas presidenciales no hubo competencia ni meritocracia. Así las cosas, con sus ternas, el presidente parecería haberse asegurado al menos tres magistrados afines políticamente. Mauricio González se acostó un día como secretario jurídico del presidente, y al día siguiente se levantó como magistrado de la Corte. Por eso, ha tenido que declararse impedido para votar en cuatro de cada diez procesos (de revisión constitucional) que ha conocido la Corte desde su llegada a esa institución (*LaSillaVacía.com* 2009, 1 de abril). Jorge Pretelt tiene un perfil conservador y es cercano al gobierno. En 2005 había sido incluido en la terna para fiscal general, y en 2003 publicó un libro promoviendo el referendo de Uribe. Y María Victoria Calle es cercana a dirigentes del sector industrial y a varios senadores de la coalición uribista (principalmente de Cambio Radical), lo cual también sugiere su cercanía o afinidad con el gobierno.⁵⁹

58 Un columnista de *El Tiempo* dijo que en el proceso de elección hubo un candidato que no hizo campaña y que ni siquiera entregó su hoja de vida a los senadores, y que cuando un senador le pidió su hoja de vida, éste le respondió que por favor no votara por él, pues él no era el candidato para elegir (*El Tiempo* 2009, 30 de marzo).

59 La dependencia o independencia de Calle está por verse, pues ha afirmado que no es una ficha del gobierno y conservó a una buena parte del equipo de trabajo de Manuel José Cepeda, el magistrado al que reemplazó.

Pero adicionalmente, en mayor o menor medida, el gobierno también influyó en la elección de magistrados elegidos de ternas no elaboradas por el presidente. En concreto, el gobierno ejerció influencia en la elección de los magistrados Pinilla, Mendoza y Palacio.⁶⁰ La coalición de gobierno en el Congreso también respaldó ampliamente al magistrado Palacio, pero no es claro si en su caso el gobierno intervino. Y en las elecciones de Sierra y Vargas parece ser que no hubo influencia. Aún así, Mendoza y Palacio son conservadores, y el apoyo oficial que recibieron sugiere que pueden ser cercanos al gobierno. Esto significa que los magistrados elegidos y apoyados por el gobierno en su elección, o que son cercanos a éste —González, Pretelt, Calle, Mendoza, Pinilla y Palacio—, serían suficientes para configurar una mayoría simple en la Corte, particularmente en los casos más sensibles y de mayor interés para el gobierno.

Lo anterior sugiere que, en términos generales, esta tercera Corte será menos activista, menos técnica, más conservadora y más cercana al gobierno. El perfil de sus integrantes muestra que, a diferencia de sus antecesores, la mayoría carece de una amplia experiencia en temas constitucionales, y varios de ellos, también a diferencia de sus antecesores, no tienen una preparación académica de alto nivel. En cambio, son especialistas en temas jurídicos diferentes al constitucional, cercanos al derecho privado, lo cual podría sugerir que difícilmente la tercera Corte será innovadora en técnicas jurisprudenciales, y que poco harán para que intervenga de manera activa en temas sensibles. Adicionalmente, varios de los elegidos tienen o

60 Vale la pena aclarar que si bien el gobierno influyó en la elección del magistrado Nilson Pinilla, en los últimos meses éste ha dado señales de independencia. El gobierno decretó el estado de conmoción interior a finales de 2008 para conjurar una crisis causada por un paro general de la rama judicial. La Corte Constitucional declaró la inexistencia de la declaratoria, contando con el voto favorable de Pinilla. En cambio, los magistrados González y Mendoza, como era de esperarse, votaron a favor de la inexistencia. Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009, M. P. Humberto Sierra. Aunque cualquier análisis profundo de las decisiones de la nueva Corte aún es prematuro, esta decisión daría algunas luces sobre lo que se puede esperar.

han tenido cercanía con el gobierno, lo cual podría verse reflejado en sus actuaciones como magistrados.

Conclusiones

En las democracias constitucionales modernas las tensiones entre los gobiernos y los tribunales constitucionales son inevitables. Las cortes constitucionales, de entrada, han chocado con el presidencialismo latinoamericano. En Colombia, los disgustos de los gobiernos con la Corte han sido reiterados, y en sus puntos más críticos se han manifestado de manera riesgosa: cuando a los gobiernos no les gustan las decisiones de la Corte, buscan contrarrestarlas presentando proyectos de ley y de reforma a la Constitución para dejar sin piso la jurisprudencia constitucional. Esta práctica ha desatado aún más choques entre la Corte y el gobierno, pues denota la incomodidad para respetar los límites que impone la Corte al poder político.⁶¹

No obstante, esas tensiones entre la Corte y los gobiernos son una señal del buen funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos. Pero éstas dejan de ser sanas y deseables cuando traspasan un límite. Los gobiernos están en su derecho disenter de los fallos de los jueces. Lo que no es sano para la democracia es que la validez y la legitimidad de los mismos sean cuestionadas, se promuevan reformas para desacatar sus decisiones, y que la existencia de la Corte esté en juego cada vez que el gobierno ve truncados sus intereses. Es ahí cuando ese límite se traspasa.

Aún así, es perfectamente normal que los tribunales constitucionales se muevan en el espectro político. Las cortes no deben ser órganos aislados de la realidad, pues al ser los inter-

61 Las confrontaciones no siempre tienen la misma magnitud. En los choques entre el Ejecutivo y la Corte hay que prestar atención a la forma en la que el gobierno acciona y reacciona. Es diferente que el presidente hable, a que lo haga a través de sus ministros, sus funcionarios, asesores, o incluso, a través de su bancada en el Congreso. El tamaño de la polémica, así como el nivel de desgaste político que esta genera, suele ser proporcional al nivel jerárquico del funcionario de gobierno que reaccione.

pretos máximos de las constituciones, deben procurar porque éstas reflejen la realidad social y política. No obstante, cuando esos giros políticos son el resultado de presiones y maniobras por parte del gobierno, la independencia del tribunal se ve seriamente amenazada.

Con Álvaro Uribe y con la reelección este juego de poder entre la Corte y el gobierno parece estar empezando a matizarse. Si bien hubo una fuerte tensión inicial, la relación del gobierno Uribe con la Corte se transformó por completo. Atrás quedaron los intentos de reformas estructurales o las amenazas de supresión o eliminación de los inicios de su gobierno. El gobierno poco se molesta ya en criticar a la Corte o en cuestionar sus fallos. Si bien la nueva no es una Corte de bolsillo del Ejecutivo, tampoco es independiente. El gobierno ha logrado cooptarla parcialmente. Ese desequilibrio de poderes y esa influencia del gobierno en la Corte se explican más como una estrategia política, que como un efecto de la reforma per se. Tanto la reforma de la reelección presidencial como las prácticas y estrategias políticas del gobierno Uribe han mutado la relación entre los poderes ejecutivo y judicial, y han propiciado un nuevo ambiente institucional que amenaza la autonomía e independencia de la Corte Constitucional. Esto se puede evidenciar de tres formas.

En primer lugar, el presidente ha logrado obtener una cuota política mayor en la Corte a la que la Constitución previó. El gobierno ha logrado influir en las ternas que han conformado la Corte Suprema y el Consejo de Estado. Cuando decidió sobre la constitucionalidad de la reelección, la Corte dijo en la sentencia que ésta no suponía un desequilibrio de poder de la Corte con respecto al Ejecutivo, pues si bien el presidente debe conformar tres ternas, no era el único que las hacía, y además, a la larga, era un órgano autónomo —el Senado— el que llevaba a cabo la elección. Pero en la práctica esto ha sido muy diferente. La oscuridad y falta de transparencia del proceso de *lobby*, así como el control casi absoluto del Congreso por parte del Ejecutivo, han facilitado la influencia del gobierno en

la elección de los magistrados. Además, en la coalición de gobierno en el Senado ha habido una clara intención de llevar a la Corte abogados que no sean un obstáculo para sus intereses.

En efecto, la Corte es ahora más susceptible de ser políticamente cooptada por el gobierno. El uso estratégico de las vías institucionales que ya existían ha facilitado esa situación: los puntos débiles del mecanismo de elección de los magistrados han sido convertidos en armas a favor de la influencia política del gobierno en la Corte. Por ejemplo, la ausencia legal y constitucional de criterios definidos y meritocráticos para ternar candidatos facilita la inclusión no de juristas preparados y de larga trayectoria, sino de funcionarios afectos al presidente. Jurídicamente no hay ningún reparo en que el presidente incluya en sus ternas a empleados suyos. Pero políticamente es muy grave, pues da a entender que para el gobierno la Corte no es un organismo al que deben llegar los mejores, sino más bien sus amigos, y que la reelección le dio una oportunidad que no podía desaprovechar.⁶²

Esto desfigura una de las principales funciones de la Corte: controlar al poder político. El análisis histórico de la relación entre la Corte y los gobiernos muestra que en diversas ocasiones, cuando los choques con el Ejecutivo eran de grandes proporciones, la Corte actuó con prudencia política para autorizar una grave ruptura institucional. Pero el otro extremo —del que estamos más cerca hoy— también es nocivo para la institucionalidad: como la relación entre las cortes y los gobiernos es esencialmente de contrapeso, la ausencia de tensiones no es saludable para una democracia constitucional. Que el órgano contramayoritario por excelencia pase a ser parte de la mayoría, desnaturaliza y desfigura sus funciones esenciales. La Corte no tiene la independencia y autonomía que tuvo con Gaviria, Samper o Pastrana. Uribe ha querido tener una Corte

62 Años antes, Pastrana intentó, sin éxito, hacer elegir a su secretario jurídico, Jaime Arrubla, en la Corte. Aunque Arrubla era cercano al gobierno, era un reconocido y destacado jurista.

más dependiente de su gobierno. Para ello primero recurrió a la tensión y después a la cooptación política. Sin embargo, ese propósito no ha prosperado, pues aunque hoy la Corte es menos independiente, aún no ha sido cooptada: hoy por hoy se encuentra a mitad de camino entre la independencia judicial y la captura política.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, se ha abierto la posibilidad de que temas de vital importancia sean decididos por una Corte más cercana al gobierno: la revisión última de las tutelas contra las sentencias de la Corte Suprema contra los congresistas condenados por la parapolítica, y la revisión de constitucionalidad del referendo que propone una segunda reelección del presidente Uribe. Habrá que ver en qué medida la “autoconciencia institucional” de autonomía e independencia histórica de la Corte logrará permear el criterio de los nuevos magistrados.

Finalmente, si bien esta Corte sólo sesionará durante el último año y medio del segundo gobierno Uribe (si es que no hay un tercero), tener un Congreso mayoritariamente gobiernista facilita el trámite de reformas legales y constitucionales en periodos relativamente rápidos. Puede decirse que el gobierno interesado en reformar en profundidad la Constitución, ahora podría contar con un potencial aliado: la Corte Constitucional.

Referencias bibliográficas

Ariza, Libardo y Antonio Barreto. 2001. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo”. En *Observatorio de Justicia Constitucional, Derecho Constitucional: Perspectivas Críticas 2*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bermúdez, Jaime. 1996. *Opinión pública y Corte Constitucional*. Bogotá: Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus), Universidad de los Andes.

Botero, Catalina y Juan Fernando Jaramillo. 2006. Una visión panorámica: el conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias. Documento de discusión 2. Bogotá: Dejusticia.

- Burgos, Germán. 2003. *Independencia judicial en América Latina: ¿de quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- Cepeda, Manuel José. 2007. *Polémicas constitucionales*. Bogotá: Legis.
- Clavijo, Sergio. 2001. *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega.
- Colombia nos une. 2005. Edición 68. Disponible en: <http://www.colombia.dk/Files/BoletinColombia-68.pdf>
- Gargarella, Roberto. 1996. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Buenos Aires: Gedisa.
- Giraldo Ángel, Jaime. 1996. "Justicia y política". En Jaime Giraldo Ángel, Iván Orozco y Rodrigo Uprimny (eds.). *Justicia y sistema político*. Bogotá: Fescol-Iepri.
- Gómez, Juan Gabriel. 1996. "Fueros y desafueros: reforma y contrarreforma de la justicia en Colombia". *Análisis Político* 25. Iepri-Unibiblos.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1982. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gillman, Howard. 2001. "The court as an idea, not a building (or a game): Interpretive institutionalism and the analysis of Court-Decision making". In Clayton, Cornell y Gillman (eds.). *Supreme Court decision-making. New institutionalist approaches*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iturralde, Manuel. 2005. "Estado de Derecho vs estado de emergencia: los estados de excepción y la construcción de la temporalidad del derecho en Colombia". En Daniel Bonilla y Manuel Iturralde (eds.). *Hacia un nuevo derecho constitucional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kugler, Maurice y Howard Rosenthal. 2000. "Checks and balances: an assessment of the institutional separation of political powers in Colombia". Publicado en separata de Fedesarrollo.
- Ministerio de Gobierno. 1991. Control constitucional: intervención del señor ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana ante la Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Presidencia de la República.
- Pereira Analbón, Hugo. 1957. *La independencia y la imparcialidad del poder judicial*. Universidad de Chile, Anales de la Facultad de Derecho Tercera Época, IV (6).

Sunstein, Cass, David Schkade, Lisa Ellman y Andres Sawicki. 2006. *Are judges political? An empirical analysis of the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press.

Uprimny, Rodrigo. 2006. Legitimidad y conveniencia del control constitucional en la economía. En Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Notas de prensa

El Espectador. 2008, 25 de septiembre. Uribe y Valencia, lejos de cualquier conciliación.

El Tiempo. 1992, 3 de noviembre. Corte Constitucional, la reelección en veremos.

El Tiempo. 1992, 2 de diciembre. Seis liberales para la Corte Constitucional.

El Tiempo. 1995, 16 de abril. "No somos Corte de bolsillo".

El Tiempo. 1995, 25 de octubre. Ejecutivo cuestiona validez sobre fallo de conmoción.

El Tiempo. 1995, 2 de noviembre. Juicio político a la Corte Constitucional.

El Tiempo. 1997, 16 de marzo. Samper-Corte: pulso ante la opinión pública.

El Tiempo. 1998, 14 de noviembre. La emergencia económica de Samper.

El Tiempo. 1998, 16 de octubre. La paz, en manos de la Corte.

El Tiempo. 1999, 7 de abril. Lista terna para cupo en Corte Constitucional.

El Tiempo. 1999, 9 de junio. Gobierno 4, Oposición 3.

El Tiempo. 1999, 14 de julio. Pulso al cogobierno de la Corte.

El Tiempo. 2000, 20 de febrero. Arranca lobby para las Cortes.

El Tiempo. 2000, 14 de diciembre. Una Corte de avanzada.

El Tiempo. 2001, 6 de agosto. Le cambió la suerte al gobierno en la Corte Constitucional.

El Tiempo. 2002, 12 de abril. Cayó ley de Seguridad y Defensa.

El Tiempo. 2002, 13 de abril. Colombia sin elementos para combatir el crimen.

- El Tiempo*. 2002, 10 de junio. El corte de una Corte.
- El Tiempo*. 2002, 9 de julio. Londoño le dispara a la Corte.
- El Tiempo*. 2002, 10 de julio. Hay una campaña de deslegitimación: Corte.
- El Tiempo*. 2002, 13 de julio. Uribe ratifica a Fernando Londoño.
- El Tiempo*. 2002, 14 de agosto. Polémica por cortesía constitucional.
- El Tiempo*. 2002, 22 de agosto. Gilberto Arango. Colgando de la Corte Constitucional.
- El Tiempo*. 2003, 19 de mayo. Uribe crea desconcierto.
- El Tiempo*. 2003, 11 de julio. Fallo agridulce.
- El Tiempo*. 2003, 1 de agosto. Reforma agita Congreso.
- El Tiempo*. 2003, 3 de agosto. Londoño quiere un Estado monárquico y sin controles.
- El Tiempo*. 2003, 22 de septiembre. El fallo de la Corte y la propaganda por el referendo.
- El Tiempo*. 2003, 25 de septiembre. Uribe tercia en caso Dian-Corte Constitucional.
- El Tiempo*. 2004, 4 de enero. Uribe se viene con más reformas.
- El Tiempo*. 2004, 4 de septiembre. Piden anular fallo de Estatuto.
- El Tiempo*. 2004, 5 de septiembre. La Corte Constitucional se extralimitó.
- El Tiempo*. 2005, 31 de julio. Cuándo pintarán al presidente.
- El Tiempo*. 2005, 29 de diciembre. Los días difíciles de la reelección.
- El Tiempo*. 2006, 31 de mayo. Coalición uribista gana primer "round".
- El Tiempo*. 2006, 25 de septiembre. "Uribe faltó a la palabra": Corte Suprema.
- El Tiempo*. 2006, 26 de septiembre. Uribe paró al presidente de la Corte.
- El Tiempo*. 2006, 26 de septiembre. Uribe replicó duro a la Corte Suprema.
- El Tiempo*. 2006, 28 de septiembre. Uribe plantea polémica reforma a la justicia.

El Tiempo. 2006, 2 de noviembre. Así “cayó” reforma de la justicia.

El Tiempo. 2007, 29 de mayo. Gobierno reconsidera decisión de proponer excarcelación total para “vinculados con paramilitares”.

El Tiempo. 2007, 28 de julio. Como “censura grave y peligrosa” califica Corte Suprema declaraciones del presidente Uribe.

El Tiempo. 2007, 28 de julio. Se calienta pulso por sedición.

El Tiempo. 2007, 14 de agosto. Se cayó terna para elegir al sucesor de Álvaro Tafur en la Corte Constitucional.

El Tiempo. 2009, 30 de marzo. Ernesto McCausland, “No votes por mí”.

LaSillaVacía.com. 2009, 1 de abril. El magistrado de la Corte Constitucional Mauricio González no ha podido votar en cuatro de cada diez de los procesos de constitucionalidad que llegan a Sala Plena. Un récord insuperable. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/650>

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-556 de 1992, M. P. Sala Plena.

Corte Constitucional, sentencia C-031 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes.

Corte Constitucional, sentencia C-542 de 1993, M. P. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, sentencia C-300 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes.

Corte Constitucional, sentencia C-141 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, sentencia C-027 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, MM. PP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes.

Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional, sentencia C-383 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional, sentencia C-700 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, sentencia C-557 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002, MM. PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas.

Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004, MM. PP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, MM. PP. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Gerardo Monroy, Humberto Sierra, Álvaro Tafur, Clara Inés Vargas.

Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009, M. P. Humberto Sierra Porto.

Corte Suprema de Justicia – Sala Penal, sentencia de segunda instancia 26945 de 2007, MM. PP. Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca.

Entrevistas

Martha SÁCHICA, secretaria general de la Corte Constitucional desde 1992, octubre 6 de 2008.

Danilo ROJAS, profesor de la Universidad Nacional y socio fundador de Dejusticia, enero 30 de 2009.

Gloria Borrero, directora de la Corporación Excelencia en la Justicia, febrero 4 de 2009.

Rodrigo Uprimny, profesor de la Universidad Nacional y director de Dejusticia, febrero 6 de 2009.

Juan Fernando Cristo, senador de la República por el Partido Liberal, febrero 9 de 2009.

Hector Helí Rojas, senador de la República por el Partido Liberal, febrero 14 de 2009.

Capítulo 3
La Defensoría del Pueblo:
el silencio complaciente

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

El defensor del pueblo está destinado a ser un protagonista de los grandes debates nacionales en materia de derechos humanos. Así fue concebido en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. No obstante, en la actualidad y desde hace por lo menos seis años, la Defensoría del Pueblo se ha convertido en una institución anodina, poco transparente y sin protagonismo en los grandes debates nacionales sobre derechos humanos. Esto es particularmente delicado en un país como Colombia, en el que se vive un conflicto armado, en donde la política de seguridad del presidente Uribe ha sido fuertemente cuestionada, y en donde surgen tantos problemas relacionados con la defensa de los derechos de las personas.

El propósito de este capítulo es mostrar cómo el presidente y la coalición de gobierno lograron cooptar políticamente a la Defensoría del Pueblo. Con este objetivo, el texto se divide en cuatro partes. En la primera se da una somera caracterización de la Defensoría; en la segunda se hace una lectura puntual de las actuaciones políticamente relevantes de la gestión del actual defensor; en la tercera se presenta un análisis de los nombramientos de defensor durante los últimos seis años,¹ y finalmente se dan algunas conclusiones.

1 Estas partes del texto fueron elaboradas con información institucional (suministrada por la Defensoría del Pueblo o disponible en su página de internet), con notas de prensa del archivo de *El Tiempo* (www.eltiempo.com), *El Espectador* (www.elespectador.com) y la *Revista Semana* (www.semana.com), y con algunas entrevistas en profundidad a dirigentes políticos y personas cercanas al funcionamiento

La importancia constitucional de la Defensoría

La introducción en Colombia de la figura del defensor del pueblo, conocido internacionalmente como el *Ombudsman*, es una novedad que debemos a la Constitución de 1991. La figura del *Ombudsman* es central en la configuración del Estado social de derecho. Manuel García Pelayo (1987) afirmó que en un Estado:

[...] en el cual la vida cotidiana del hombre está sometida a la intervención o al trámite administrativos, los tribunales no bastan para la protección de los derechos e intereses ciudadanos y de aquí que se haya extendido a distintos países y con distintas modalidades y ámbitos de acción la figura del *Ombudsman*, es decir, de un cargo cuyo titular es designado por el Parlamento en una persona imparcial y cuya función es defender al público contra las arbitrariedades administrativas o la mala administración, y dotado de potestades para investigar, criticar y publicar, pero sin facultades para anular la acción administrativa (p. 63).

La Defensoría nació de los debates de la Asamblea Constituyente como una entidad cercana a la Procuraduría pero con naturaleza y funciones propias. La Constitución confió al defensor del pueblo importantes funciones relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos, la intermediación entre el Estado y la sociedad, y la limitación del poder de las autoridades políticas (art. 282). La necesidad de crear una institución que defendiera los derechos humanos y que intermediara entre las personas y el Estado obtuvo un fuerte consenso en la Asamblea Constituyente.² Por eso, entre los funcionarios que no tienen origen en la elección popular, ninguno está llamado

to de la institución. Algunos entrevistados solicitaron reserva de su identidad.

2 Al justificar las funciones del defensor del pueblo, los constituyentes Armando Holguín y Hernando Londoño afirmaron que era necesario que la Constitución tuviera una institución que “[...] defienda, proteja o promueva la inviolabilidad de los derechos humanos. Además, que sirva de intermediaria entre las agrupaciones populares y el Estado colombiano” (*Gaceta Constitucional* 66 1991, 3 de mayo). En igual sentido se puede constatar lo dicho por la constituyente María Teresa Garcés (*Gaceta Constitucional* 89 1991, 4 de junio) Actualmente, el artículo 282, num. 10 de la Constitución de 1991 contiene una serie de facultades del defensor del pueblo como intermediario entre la sociedad y el Estado.

a tener tanta sintonía con los reclamos, los anhelos y las necesidades de la sociedad civil, como el defensor del pueblo.

El defensor del pueblo tiene más fuerza moral que coercitiva. La Asamblea Constituyente prefirió confiar en la fuerza persuasiva y política del defensor, más que en su capacidad sancionatoria. Para lograr este propósito, el defensor debe elaborar recomendaciones, realizar investigaciones y difundirlas. La publicidad de las actuaciones del defensor es una herramienta central para materializar la fuerza moral que se espera de él. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ha resaltado la importancia de la publicidad en el quehacer del *Ombudsman*. Así, Roberto Cuéllar (2002) afirmó que sin publicidad su actividad no tendría mayores efectos. En sus palabras, la publicidad

[...] tanto de las recomendaciones que emite, como de las actuaciones que realiza, es de vital importancia para el fortalecimiento y legitimidad institucional del *Ombudsman*. Lo anterior se refleja tanto en la presentación que anualmente debe hacer al órgano legislativo sobre sus actuaciones y recomendaciones, pero más que todo en el conocimiento que de éstas logre en la opinión pública (p. 14).

De esta forma, la Defensoría está llamada a incidir de manera fundamental en la agenda política relacionada con temas de derechos humanos. Para que esta fuerza persuasiva sea una realidad, el defensor del pueblo, según la Ley 24 de 1992, “[...] no podrá ejercer funciones judiciales y disciplinarias, salvo las de su propia dependencia. Sus opiniones, informes y recomendaciones tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado” (art. 7).

Así, la Defensoría del Pueblo depende mucho de la idoneidad profesional, moral y técnica del defensor. La Corte Constitucional se pronunció sobre las exigencias de idoneidad profesional, moral y técnica que debe reunir el defensor del pueblo.³ En aquella oportunidad, la Corte analizó la constitu-

3 Corte Constitucional, sentencia C-487 de 1993, M. P. José Gregorio Hernández.

cionalidad del artículo 3 de la Ley 24 de 1992, sobre los requisitos que debe cumplir el defensor del pueblo. La Corte consideró constitucional exigir al defensor los mismos requisitos para ser magistrado de las altas cortes.⁴ Estimó que estas exigencias no vulneraban ni el principio de participación política, ni el de igualdad en el acceso a los cargos públicos. El hecho de que la Constitución no contemple expresamente las calidades para ser defensor del pueblo, según la Corte, no implica reconocer que sea un espacio abierto para todos los ciudadanos colombianos. Existe un mínimo de idoneidad profesional, moral y técnica. En palabras de la Corte:

Presume el legislador, apoyado en el poder del que ha sido revestido, que, tratándose de un cargo cuya misión fundamental consiste en la defensa de los derechos humanos, quien mejor puede conocer acerca de ellos, dada su profesión, es el abogado, no solamente por su formación académica sino por las varias funciones de índole jurídica que, por mandato expreso de la Constitución, han sido confiadas al defensor del pueblo [...] la ley, entonces, ha obrado en consecuencia, determinando que el defensor del pueblo deberá ser abogado, a lo cual ha agregado otros requisitos.

De otro lado, el cabal cumplimiento de las funciones del defensor del pueblo depende de su legitimidad social. Para que el defensor del pueblo pueda actuar como intermediario entre la sociedad y el Estado, como lo previeron los constituyentes, debe tener sensibilidad y receptividad social, más que cercanías políticas. Esta intermediación no es de tipo electoral o político. No se trata de una representación política sino de una legitimidad social, sobre todo de los sectores vulnerables. Es necesario que la sociedad participe y acepte al funcionario que ejercerá dicha función de intermediación.

4 Según el artículo 232 de la Constitución de 1991 los requisitos para ser magistrado de las altas cortes son: 1) ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; 2) ser abogado; 3) no haber sido condenado con pena privativa de la libertad salvo por delitos políticos y culposos; 4) haber desempeñado, durante diez años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Finalmente, es necesario no sólo que “sea” sino que “parezca” independiente y autónomo de los otros poderes del Estado. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha precisado para el caso de los jueces, que la imparcialidad debe ser evaluada desde dos perspectivas.⁵ En esta línea Rodrigo Uprimny, al salvar el voto en la sentencia C-1288 de 2001, afirmó que las apariencias son importantes pues no sólo el tribunal debe ser imparcial sino que debe aparecerlo así al procesado, pues de ello “[...] depende la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables, comenzando, en materia penal, por los inculpados”.⁶ De igual forma, la Declaración de San José (1994) plantea que existe una relación estrecha entre el grado de independencia del defensor y la democracia de un sistema político. En sus palabras, “[...] la institución del defensor del pueblo debe concebirse siempre como un signo de identidad democrática, independiente, no subordinada a ninguno de los poderes constituidos” (p. 131).⁷

Según Roberto Cuéllar (2002), la independencia política y funcional del *Ombudsman* requiere que éste no se identifique con un partido político. Así, su independencia supone que el “[...] titular no se vea comprometido por ninguna forma de parcialización política que pueda poner en entredicho su vocación de servicio general” (p. 9). Ello implica que el defensor del pueblo únicamente debe actuar en atención a las necesidades que el cumplimiento de sus funciones le exige. Debe actuar libre de todo tipo de presiones, amenazas, lealtades, favoritismos, etc. Para cumplir con sus funciones no puede guiarse por consideraciones partidistas o de conveniencia, y

5 Véase, entre muchos otros, las sentencias Piersack contra Bélgica (1982); De Cubber contra Bélgica (1984); Thorgier Throgerson contra Islandia (1992); y Fey contra Austria (1993).

6 Corte Constitucional, sentencia C-1288 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis

7 Ésta es la declaración de los defensores del pueblo y procuradores de derechos humanos de América Latina reunidos en San José de Costa Rica, del 15 al 17 de junio de 1994.

eso debido a que es un garante del interés común y los fines constitucionales.

La independencia y autonomía de la Defensoría del Pueblo se garantiza con su autonomía administrativa y presupuestal, y con el nombramiento responsable, compartido entre el presidente y la Cámara de Representantes, de la persona del defensor. Según el artículo 281 de la Constitución, la Cámara de Representantes elige al defensor de una terna que le presenta el presidente.

En síntesis, la independencia política del defensor, su autonomía respecto del Ejecutivo y del Legislativo, su imparcialidad en la evaluación de las denuncias sobre violación de derechos, y su aceptación ciudadana, son condiciones necesarias para que pueda llevar a cabo sus funciones. Por todo lo anterior, es difícil encontrar un cargo en el Estado en donde la persona que se selecciona sea tan determinante para el futuro de la institución como sucede con el caso de la Defensoría del Pueblo. Su talento, sus condiciones morales, su sensibilidad, su receptividad, son fundamentales para que la Defensoría funcione como es debido.

Las acciones políticamente relevantes del defensor

En lo que sigue se analizan los siguientes aspectos de la gestión llevada a cabo por el defensor actual Vólmar Pérez:⁸ el ejercicio

8 La hoja de vida pública de Vólmar Pérez dice que es abogado de la Universidad Javeriana, especializado en derecho público de la Universidad Nacional de Colombia, con diplomados y cursos en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario tanto en el nivel nacional como internacional. Tiene 15 años de experiencia, 12 de los cuales los ha ejercido en la Defensoría del Pueblo. Antes de su nombramiento como defensor en el 2003 fue secretario general (E), director Nacional de Quejas y defensor delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, fue asesor del Congreso de la República y la Asamblea Nacional Constituyente. En su hoja de vida figuran varias publicaciones y distinciones, todas obtenidas como defensor. Los datos generales de su trayectoria profesional pueden ser consultados en la página de la Defensoría del Pueblo. Recuperado el 19 de enero de 2009 de http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0201&_secc=02&ts=1.

de la magistratura moral, la posible renuncia a la independencia, los problemas administrativos que afectan el perfil de la institución y los posibles favores políticos.

La magistratura moral

Como se dijo, el defensor tiene una fuerza moral más que coercitiva, y por eso justamente la publicidad de sus acciones es un aspecto central de sus funciones.⁹ El impacto de la labor del defensor depende de que sus opiniones se divulguen y se debatan. Esto no significa que la Defensoría no lleve a cabo otras funciones para las cuales no se requiere publicidad, como la atención humanitaria y ciertas ayudas en la protección de derechos. Solo que, en un país con un conflicto armado y con la crisis humanitaria que vive Colombia, la labor protagónica y de promoción es esencial. Sin embargo, muchas de las personas que entrevistamos para esta investigación, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (en adelante Oacnudh), periodistas y columnistas, han puesto de presente la ausencia del defensor en los medios y en los debates nacionales sobre derechos humanos.

En el 2004 la *Revista Semana* planteó que Vólmar Pérez se quedó callado cuando el presidente acusó a algunas ONG de derechos humanos de ser idiotas útiles del terrorismo.¹⁰ Igualmente, planteó que si el Congreso no lo hubiese invitado a pronunciarse sobre los proyectos de ley de alternatividad penal y

9 En la página de internet de la Defensoría, la magistratura moral del defensor incluye los conceptos y las actuaciones que presenta ante el Congreso, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Este tipo de intervenciones son muy importantes en el ejercicio de la magistratura moral, sin embargo, son insuficientes porque como se mencionó tienen un impacto reducido en la opinión pública (Cuéllar 2002).

10 El 9 de septiembre de 2003 el presidente afirmó que algunos activistas de las organizaciones no gubernamentales eran traficantes y politiqueros al servicio del terrorismo. Algunas organizaciones no gubernamentales esperaban que el defensor del pueblo hubiese respaldado su labor. No obstante, éste afirmó simplemente "Propongo la realización de una gran cumbre nacional en la que se debatan, de manera abierta, las diversas iniciativas y planteamientos expuestos sobre la situación de derechos humanos en el país y la política de seguridad" (*El Tiempo* 2004, 10 de septiembre).

del estatuto antiterrorista, Pérez no habría dicho nada (*Revista Semana* 2004, 25 de julio).¹¹ En similar sentido, Daniel Samper (columnista) (2004) planteó que Pérez había guardado silencio frente a los graves impactos de las fumigaciones aéreas, aspecto éste que con Eduardo Cifuentes (el defensor del pueblo anterior) tuvo mucha atención (Samper 2004). María Jimena Duzán (columnista), igualmente, planteó que en “[...] materia de derechos humanos, Pérez nunca se ha atrevido a decir nada que pueda irritar al presidente Uribe” (Duzán 2004). El columnista César Rodríguez (2006), en el mismo sentido, criticó la escasa presencia del defensor en el trámite de la Ley de Justicia y Paz y en la defensa de millones de desplazados. Incluso, Jaime Córdoba Triviño (ex defensor del pueblo y ex magistrado de la Corte Constitucional), al realizar un balance ecléctico sobre la gestión del defensor planteó que “[...] ha tenido un buen liderazgo al interior de la institución, pero creo que le ha hecho falta presencia en los medios” (*Revista Semana* 2008, 31 de julio). Para Daniel Bonilla (2007) (columnista) la institución “[...] se ha convertido en un actor marginal en el debate público nacional”. Pero quizá la crítica más fuerte la presentó Salud Hernández (columnista) (2004) quien planteó:

No entiendo por qué critican a Vólmar Pérez ni las razones de este diario para pedirle que no repita mandato. Cumplió su misión con creces, nadie puede negarlo. Enterró la Defensoría del Pueblo, la sacó de la escena pública, la volvió un cadáver. Y ahora extraña que pretenda atornillarse al sillón compitiendo en una terna de mentiras donde es el único que puede salir elegido. Si es lo que el Gobierno buscaba: bajarle el volumen a una voz crítica que a veces molestaba. Y Pérez no sólo habló pasito sino que se calló del todo. Fue una gestión “perfecta”, así que no queda sino agradecerle al Partido Conservador, propietario de ese cargo, los servicios prestados y otorgarle el beneficio de reelegir candidato (*El Tiempo* 2008, 16 de agosto).

11 En el Estatuto Antiterrorista se propuso nuevamente otorgarle facultades judiciales a las Fuerzas Armadas. Ante esta propuesta, los medios le preguntaron al defensor qué pensaba y éste respondió: “[...] estamos esperando que la Corte Constitucional falle para pronunciarlos” (*Revista Semana* 2004, 25 de julio).

Pérez ha respondido a estas críticas afirmando que en la defensa de los derechos humanos no es necesario tanto protagonismo. En sus palabras, “[...] mi talante no es la confrontación sino el diálogo constructivo. Yo creo en la protección de los derechos humanos sin un protagonismo excesivo” (*Revista Semana* 25 de julio de 2004). Años después de estas afirmaciones, en una entrevista concedida al diario *El Espectador*, Pérez planteó que el impacto de la institución no “[...] se puede medir sólo a través de los medios sino con los sectores a los cuales se dirige de manera principal la acción de la Defensoría y donde se garantiza su presencia” (*El Espectador* 2008, 23 de julio). Es decir, parecería que el defensor acepta su escasa presencia en los medios, pero considera que esa no es la razón de ser de la entidad.

Estamos de acuerdo en que la gestión de la Defensoría no puede ser medida solamente a través de su presencia en los medios. Sin embargo, un análisis político y constitucional de la gestión de la institución reafirma la importancia de la publicidad como condición necesaria para el ejercicio de la magistratura moral. Como se dijo, los constituyentes querían una institución protagonista y no rutinaria en materia de derechos humanos. Quisimos trascender las opiniones y acercarnos a determinar si la presencia en los medios disminuyó y, seguidamente, si ha evitado criticar al gobierno nacional. Desde un punto de vista cuantitativo, el gráfico 1 muestra la cantidad de notas de prensa en las cuales el nombre del defensor figuró desde el 2000 al 2008.¹²

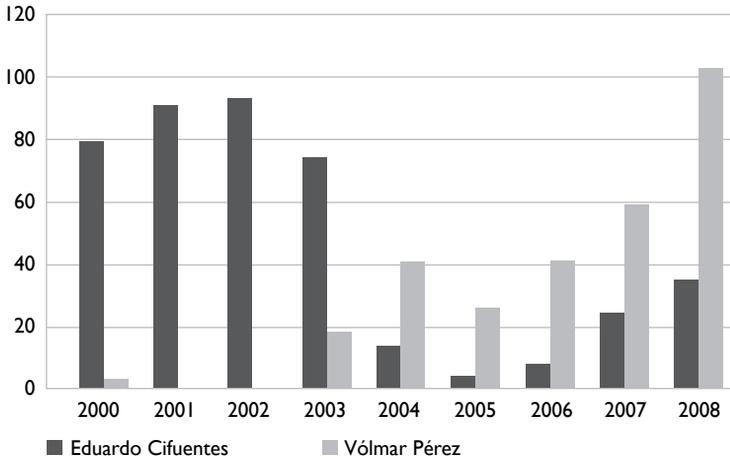
Según el gráfico 1, se confirmaría que la presencia en medios de Vólmar Pérez como defensor del pueblo ha sido mucho menor que la de su antecesor Eduardo Cifuentes.¹³ Para

12 Los datos que se incluyen en el gráfico 1 deben ser analizados con precaución porque incluye: 1) únicamente información del diario más leído en Colombia, y 2) noticias en las cuales el defensor del pueblo se pronuncia y cuando distintos actores se refieren a él. Se comparan dos periodos constitucionales y dos defensores del pueblo.

13 Lo anterior, exceptuando el 2008 (año en el que ocurrieron dos cuestionados procesos de elección, varias demandas, una suspensión y una renuncia).

GRÁFICO 1

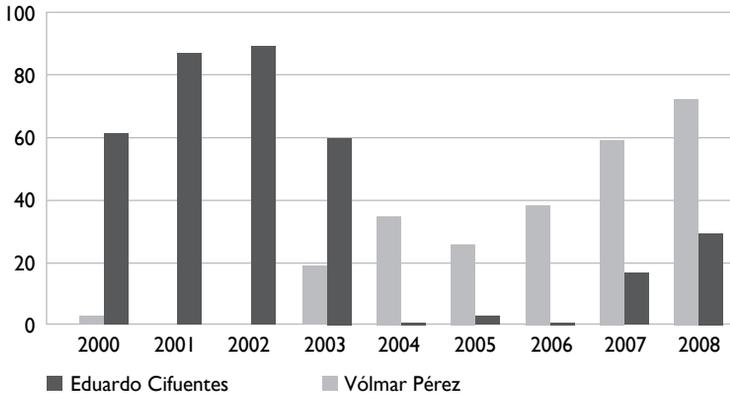
Notas de prensa en que figura el defensor del pueblo, por año y por nombre (2000- 2008)



FUENTE: Archivo de Prensa diario *El Tiempo*.

GRÁFICO 2

Notas de prensa en que figura el defensor del pueblo por el desempeño de sus funciones, por año y por nombre (2000- 2008)

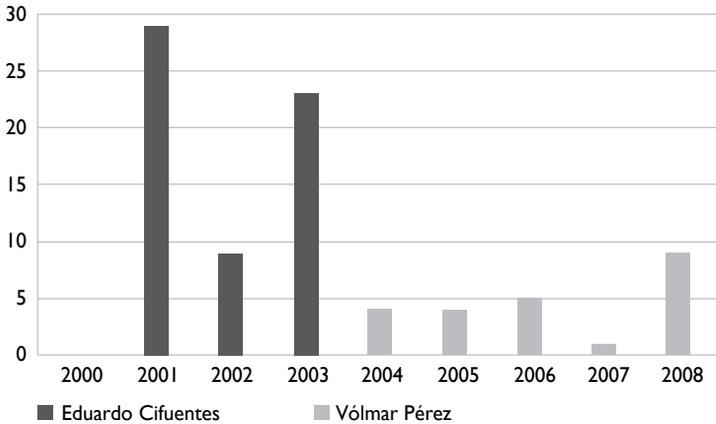


FUENTE: Archivo de Prensa diario *El Tiempo*.

focalizar este resultado general se desagregó la información para mostrar únicamente las notas de prensa en que el defensor figura en los medios cumpliendo sus funciones. En el gráfico 2 se presentan los resultados, y la tendencia descrita parece

GRÁFICO 3

Notas de prensa en que figura el defensor del pueblo criticando al gobierno nacional o a la Fuerza Pública, por año y por nombre (2000- 2008)



FUENTE: Archivo de Prensa diario *El Tiempo*.

confirmarse porque comparativamente la presencia de Pérez en los medios es menor.

Para finalizar este breve estudio cuantitativo se desagregaron las actuaciones del defensor dependiendo de si asume una posición crítica frente al gobierno nacional o la Fuerza Pública. En el gráfico 3 se muestra que Cifuentes fue más crítico que Pérez.¹⁴

Más grave que estas cifras globales es la ausencia casi total del defensor de las principales denuncias de violación de derechos humanos en el país.¹⁵ Comparemos, por ejemplo, la manera como la Oacnudh aprecia estas denuncias y la manera como la Defensoría las enfrenta. Cuatro denuncias fueron estudiadas: las detenciones arbitrarias e ilegales; las ejecuciones

14 La independencia no es sinónimo de oposición. Sin embargo, es razonable asumir que quien se atreve a criticar conserva cierto grado de independencia.

15 Para realizarlo, contrastamos los informes anuales que el defensor ha presentado al Congreso, y los 485 comunicados de prensa que ha emitido desde septiembre de 2003 a abril de 2009, por un lado, con los informes anuales de la Oacnudh, e información de prensa relativa a los temas seleccionados.

extrajudiciales; las interceptaciones ilegales, y las afectaciones a la independencia judicial.

En primer lugar, desde el 2002 al 2008, la Oacnudh en Colombia ha denunciado prácticas arbitrarias de privación de la libertad por parte de la Fuerza Pública. En los primeros años de gobierno el debate se centró alrededor de las denominadas “capturas masivas”. El defensor incluyó información al respecto en sus informes, pero no emitió ningún comunicado ni le dio trascendencia a través de los medios. Desde septiembre de 2003 sólo tres comunicados de prensa hacen referencia a la existencia de posibles detenciones arbitrarias o ilegales por parte de la Fuerza Pública.¹⁶ Desde esa misma fecha, el archivo de prensa del diario *El Tiempo* solamente registra la intervención pública del defensor en dos oportunidades.¹⁷

En segundo lugar, en todos sus informes anuales desde el 2002 al 2008 la Oacnudh ha denunciado que la Fuerza Pública estaría llevando a cabo ejecuciones extrajudiciales (los denominados “falsos positivos”) con diversos fines, entre ellos, mostrar resultados en materia de seguridad. Según la Alta Comisionada, sólo hasta el 2008 la opinión pública conoció de la magnitud del fenómeno y resaltó que, si bien las autoridades civiles y militares del Estado colombiano han manifestado su voluntad de frenar esos hechos, ellos se seguían presentando. Para la Alta Comisionada, “[...] las ejecuciones extrajudiciales no son hechos aislados, sino una práctica muy extendida cometida por un importante número de unidades militares a lo largo de todo el país”. (2009: 8). Al igual que con las detenciones arbitrarias e ilegales, el defensor del pueblo conoció de la ocurrencia de estos hechos pero se limitó a incluir una somera información al respecto en sus informes al Congreso.¹⁸

16 Comunicados de prensa 1069 del 4 de agosto de 2005, y 1196 del 22 de noviembre de 2006.

17 En el mes de septiembre de 2004 el defensor del pueblo pidió que se revisara la práctica de detenciones masivas porque se estaba estigmatizando a la población civil (*El Tiempo* 2004, 10 de septiembre; *El Tiempo* 2004, 18 de septiembre).

18 En sólo dos comunicados de prensa el defensor ha llamado la

En junio de 2009 el Relator de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Philip Alston, visitó el país para investigar los casos de ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública colombiana. Para elaborar el informe de su visita se entrevistó con representantes de las víctimas, organizaciones sociales y de derechos humanos, Fuerza Pública e instituciones relacionadas con el tema (entre ellas el defensor del pueblo). Según conoció la *Revista Semana*, el “[...] Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, entregó un informe en el que se cuentan 27 mil casos de desapariciones en Colombia desde 1959” (*Revista Semana* 2009, 11 de junio). La información es inexacta porque no diferencia las desapariciones forzadas de las ejecuciones extrajudiciales, y porque asumió un periodo histórico muy amplio que diluye la responsabilidad del gobierno de Uribe.

También se estudiaron las posturas del defensor frente a las interceptaciones telefónicas ilegales (las denominadas “chuzadas”). La Oacnudh, en sus informes de 2003 y 2004, mencionó que la Fuerza Pública estaría realizando interceptaciones telefónicas sin orden judicial previa. Sin embargo, en los informes de 2005, 2006, 2007 y 2008, la Alta Comisionada no mencionó nada al respecto. Por su parte, el defensor del pueblo ha guardado silencio en sus informes anuales al Congreso, en los comunicados de prensa, y en sus posiciones ante los medios. En el mes de febrero de 2009 el tema entró nuevamente en la agenda política a raíz de una nota de prensa publicada por la *Revista Semana*, en la que afirmó que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) estaría interceptando sin orden judicial previa los teléfonos de algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Según los comunicados de prensa de

atención acerca de la necesidad de que se investiguen ciertas denuncias de ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública (Comunicados de prensa 1102 del 11 de noviembre de 2005 y 1362 del 17 de diciembre de 2008). En el archivo del diario *El Tiempo* no se encuentran pronunciamientos del defensor al respecto, y recientemente la *Revista Semana* registra que el defensor pidió agilizar las investigaciones (2009, 14 de abril).

la entidad, el archivo del diario *El Tiempo*, y el de la *Revista Semana*, el defensor no se pronunció al respecto.

Finalmente, comparamos las posiciones de la Oacnudh y el defensor frente al tema de la independencia judicial en Colombia. La Alta Comisionada, desde el 2002, ha llamado la atención frente a la difícil situación de la Fiscalía, e incluso, se ha mostrado preocupada ante las propuestas de reforma a la justicia y los enfrentamientos entre el presidente y la Corte Suprema. Por el contrario, el defensor del pueblo en sus informes al Congreso, en sus comunicados de prensa, y en sus intervenciones ante los medios no se ha pronunciado. En los últimos tres años la Corte Suprema de Justicia ha reclamado al presidente respeto por su independencia en varias oportunidades. Ante estas tensiones, el *Ombudsman* colombiano ha guardado silencio. Al igual que con las ejecuciones extrajudiciales, la ausencia del defensor será suplida parcialmente por el Relator de las Naciones Unidas para la Independencia Judicial.

Esta breve comparación muestra cómo el defensor conoce las denuncias contra la Fuerza Pública por detenciones arbitrarias e ilegales, y por ejecuciones extrajudiciales, pero no hace nada distinto a señalar vagamente los hechos en sus informes anuales, lo cual, si bien es útil no es suficiente.¹⁹ En segundo lugar, el defensor ha guardado silencio en temas tan delicados como las interceptaciones ilegales (con los hechos recientes de interceptación ilegal a algunos magistrados de la Corte Suprema), y las tensiones entre el gobierno nacional y la Corte Suprema de Justicia.

La renuncia a la independencia

Además de los problemas en el ejercicio de la magistratura moral, el defensor parece haber cedido a las presiones del Ejecutivo. No solamente guarda silencio frente al presidente,

19 Esos informes son textos que fácilmente superan las 600 páginas, y que abarcan periodos vencidos. A comienzos de septiembre de 2009 el defensor no había presentado al Congreso el informe de 2008.

sino que en algunas oportunidades ha frenado investigaciones importantes que sus funcionarios al parecer han realizado al interior de la institución. A continuación se presentan dos ejemplos de ello.

El primer caso aparentemente ocurrió en el 2003 cuando la Dirección Nacional de Quejas elaboró un informe en el que se mostraba una situación de riesgo electoral en algunos municipios del país. De acuerdo con información recibida, en aquel momento Pérez aprobó la difusión del informe e incluso decidió darle la primicia al diario *El Tiempo*. Así pues, se elaboró el comunicado de prensa y se lo envió a los medios. El 13 de octubre de 2003 *El Tiempo* publicó una nota titulada “Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes del país”. Allí se decía que la Defensoría afirmaba públicamente que “[...] aproximadamente la mitad de los alcaldes del país (unos 550) están amenazados”. Esta información desató una controversia entre Fernando Londoño, ministro del Interior, y el defensor (ambos pertenecientes al Partido Conservador). El asunto disgustó al ministro de la época, y en una entrevista concedida al día siguiente de la publicación a Juan Gossaín, Londoño afirmó que había hablado con el defensor, quien le había confirmado que la información no era oficial.²⁰

El segundo hecho ocurrió en octubre de 2007, y nuevamente estuvo relacionado con las elecciones de autoridades locales. Al parecer, en esta oportunidad el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) preparó un informe de riesgo electoral que molestó al Ejecutivo. El informe fue inicialmente publicado en la página de la Defensoría; no obstante, ante la presión del Ejecutivo, el defensor ordenó retirarlo de la página, y tiempo después, publicar uno nuevo con importantes modificaciones.²¹

20 Entrevista a un ex funcionario de la Defensoría, Bogotá, 9 de octubre de 2008. Su identidad no se publica por expresa solicitud del entrevistado.

21 Para algunos, además, la cercanía del defensor con el Ejecutivo ha sido clara en dos actos sociales de la institución. El primero de ellos ocurrió en el 2006 cuando al inicio y la clausura de la semana cultural se presentó la banda de la Policía Nacional y la orquesta del

A estos casos se suman las denuncias sobre el freno que el defensor impuso a algunos importantes informes e investigaciones. Según algunos trabajadores de la entidad, en Cartagena hace unos años se estaba adelantando una investigación en el tema de capturas arbitrarias e ilegales: las denominadas capturas masivas. Según la denuncia, el defensor le habría solicitado al investigador que no continuara indagando. Igualmente, según María Eva Villate, presidenta de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo (Asdep), en la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas durante el 2003 y el 2004 se realizó una investigación, financiada por el gobierno canadiense, para determinar y mejorar la situación de los derechos de los pueblos indígenas. Según la entrevistada, cinco años después, la investigación no ha sido publicada.²²

Problemas administrativos que afectan el perfil de la institución

De otra parte, el defensor también parece haber neutralizado el impacto de su entidad a través de la manera como nombra, o no nombra, a personas claves dentro de la institución. En este punto es posible mencionar dos ejemplos.

El primero de ellos ocurrió en la Dirección del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), sistema éste que es muy importante para identificar los riesgos del conflicto armado. A pesar de ello, Pérez dejó al sistema sin un director por cerca de dos años. En segundo lugar, según María Eva Villate, en las defensorías seccionales de Guainía y Caquetá no se habían nombrado defensores regionales (en el primer caso, incluso, la ausencia de defensor regional duró cuatro años). Pérez se defendió plan-

Ejército. El segundo ocurrió en 2008, cuando los funcionarios de la institución fueron invitados a la hacienda La Margarita del Ocho para clausurar el año (antigua propiedad de Fabio Ochoa). Al parecer, en el restaurante todos los meseros utilizaron camisetas con estampados de "Primero Colombia", hoy una de las principales organizaciones que apoya el referendo para permitir una nueva reelección presidencial.

22 Entrevista a María Eva Villate, Bogotá, enero 21 de 2009.

teando que las denuncias “[...] solo tienen que ver con asuntos administrativos y de personal que ya se están analizando” (*El Tiempo* 2008, 22 de enero).

Los favores políticos

La politización y neutralización de la entidad no sólo tendría una cara ideológica, como se ha mostrado antes, sino una burocrática o clientelista. Todo parece indicar que la práctica de nombrar personas por razón de su filiación política es algo corriente en la Defensoría. Este parecería ser el caso de Roque Conrado (cercano al entonces presidente de la Comisión Primera de la Cámara Alonso Acosta y sin trayectoria en el tema de derechos humanos), quien fue nombrado como Delegado de Políticas Públicas; José Francisco Delgado (pariente del representante Eduardo Enríquez Maya), designado como Delegado de Acciones y Recursos Judiciales; Diego Gaviria (hermano del asesor presidencial José Obdulio Gaviria), nombrado como coordinador de capacitación de defensores públicos en Antioquia; Sandra María Rojas (cercana a Tulio Eli Chinchilla amigo en la Universidad de Uribe), elegida como delegada de Antioquia; Gustavo Guerra (ex senador), nombrado consultor en un proyecto de cooperación con Italia; y Pablo Hernando Rodríguez (ex secretario privado del primer vicepresidente de la Cámara), designado para establecer los requerimientos de cooperación internacional en las regiones y seccionales. Cuando Pérez fue cuestionado por estos nombramientos respondió que “[...] los vínculos de estas personas con políticos o con el gobierno son una coincidencia, pues todos son idóneos” (*Revista Semana* 2004, 25 de julio).²³

23 Según trabajadores de la entidad, que solicitaron reserva, dos hechos adicionales mostrarían manejos dudosos en la entidad. De un lado, mencionaron que Lina Soraya Rojas Ortiz (prima hermana del defensor) presta sus servicios en la entidad. De otro lado, que Pérez recientemente creó la Defensoría del Pueblo Seccional de Ocaña, región ésta cercana a su lugar de nacimiento. Es necesario agregar que la Defensoría del Pueblo tiene presencia en Norte de Santander. A pesar de ello, el defensor considera que la conflictividad de la zona requiere mayor presencia institucional (*La Opinión* 6 de abril de 2009).

La mayoría de las críticas sobre clientelismo se han enfocado en el manejo que Pérez ha dado al Sistema Nacional de Defensoría Pública. Sin embargo, estas objeciones no se han concretado en denuncias formales, y parten por criticar el poder discrecional del defensor para contratar a los defensores públicos.²⁴ A esta discrecionalidad se agrega que en los últimos años esta dependencia ha crecido exponencialmente y ello debido a la decisión legislativa de responsabilizar a la entidad de la representación judicial de las personas que no tienen abogado. Así, la Defensoría Pública cumple un importante papel en el Sistema Penal Acusatorio, en la Ley de Justicia y Paz, y en el Código de la Infancia y la Adolescencia. El siguiente cuadro muestra el fortalecimiento de esta dependencia en términos de defensores contratados:

CUADRO I. Número de defensores públicos (2003-2008)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
944	1099	1334	1551	1745	1819

FUENTE: Información suministrada por la Dirección Nacional de Defensoría Pública (2009).

Solicitamos al defensor del pueblo la base de datos con la información básica de las contrataciones de defensores públicos desde el 2003. El director nacional de Defensoría Pública respondió nuestra solicitud, y nos envió la información, pero infortunadamente, sin el nivel de desagregación solicitada. Argumentó que no contaba con una herramienta para suministrar los datos que solicitamos de forma simultánea.²⁵

24 Al respecto véanse: Ley 24 de 1992 (art. 21); Ley 941 de 2005 (art. 26); Ley 80 de 1993 (art. 24, núm. 1); Ley 1150 de 2007 (art. 2, lit. h). A pesar de esta discrecionalidad legal, según Alfonso Chamie (director nacional de Defensoría Pública) la institución “[...] realiza exámenes y entrevistas personales en forma selectiva, a partir del Registro Nacional de Aspirantes, de acuerdo con las necesidades del servicio”.

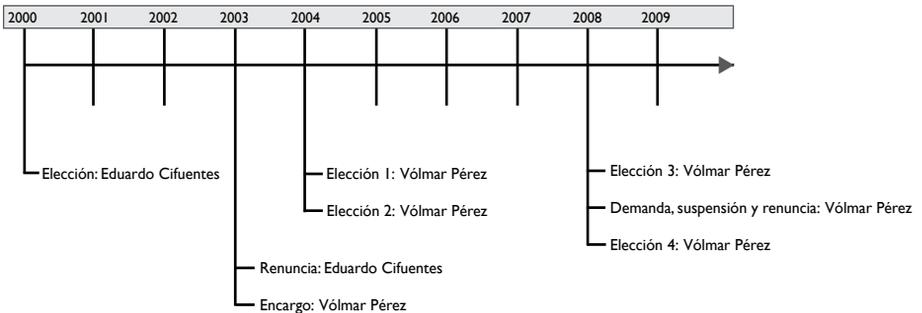
25 En específico solicitamos los nombres y la identificación de cada defensor público contratado, y para cada uno de ellos, las fechas exactas tanto de contratación como de retiro. Sólo recibimos cifras globales de las contrataciones por año y región. La respuesta es preocupante porque la información solicitada, además de pública, es básica. De esta

No sobra agregar que, en marzo 2009, la Defensoría del Pueblo abrió el séptimo concurso de méritos para la selección de 351 cargos de carrera administrativa. Para garantizar el aprestamiento tecnológico y el desarrollo logístico del proceso, la Defensoría del Pueblo suscribió con la Universidad de Pamplona (Norte de Santander) un contrato interadministrativo de prestación de servicios (Universidad de Pamplona, 2009). El contrato con esta Universidad suscita dudas por las siguientes razones: primero, porque es una Universidad de la región de procedencia del defensor y, segundo, porque la Universidad de Pamplona no es nacionalmente reconocida por prestar este tipo de servicios.

El defensor conservador en cinco oportunidades

No es ningún secreto que el defensor es alguien muy cercano al Partido Conservador. La manera como ha sido elegido pone de presente la importancia de su filiación política. El gráfico 4 muestra los momentos en los que tuvo lugar la elección de defensor del pueblo y los resultados, durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe.

GRÁFICO 4
Hechos y procesos de elección de defensor del pueblo (2000-2009)



forma, o la entidad tiene un sistema de información con serios problemas, o se limitó de forma injustificada el acceso a la información.

Primer periodo presidencial: de Eduardo Cifuentes a Vólmar Pérez

Cuando el presidente Uribe llegó al gobierno en el 2002, el defensor del pueblo era Eduardo Cifuentes, un abogado experto en asuntos constitucionales, que como magistrado de la Corte Constitucional impulsó importantes decisiones para la defensa de los derechos humanos.²⁶ Los entrevistados para esta investigación valoraron positivamente su gestión como defensor, y resaltaron el importante papel que cumplió en los principales debates nacionales en materia de derechos humanos. Así, recordaron cómo su participación fue importante en temas como: el proceso de paz con las FARC; la vigencia y competencia de la Corte Penal Internacional en Colombia; el impacto del Plan Colombia en los derechos humanos (fumigaciones); las deficiencias de las Fuerzas Armadas en la prevención de la masacre de Bojayá; y la oposición al otorgamiento de facultades judiciales a los miembros de las Fuerzas Armadas. Para Sergio Roldán (ex director Nacional de Defensoría Pública), Cifuentes fue un contrapeso del Ejecutivo.²⁷

No obstante, Cifuentes renunció al cargo de defensor un año antes del vencimiento de su periodo para ocupar el cargo de director de la Oficina de Derecho Humanos en la Unesco. Su renuncia fue muy cuestionada. Cifuentes respondió las críticas afirmando que su decisión, por el contrario, profundizaba su compromiso con los derechos humanos (*Revista Semana* 2003, 27 de julio). Ciertamente, el hecho es que debido a su renuncia el periodo constitucional quedó inconcluso, y el Partido Conservador aprovechó la oportunidad para sugerir una persona afín a sus intereses. “[...] los conservadores aprove-

26 Cifuentes es abogado de la Universidad de los Andes, ex magistrado de la Corte Constitucional (1991-2000), ex defensor del pueblo (2000-2003), ex director de la Dirección de Derechos Humanos de la Unesco (2003-2004), y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (2005-2009). Su hoja de vida se encuentra en la página del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin). Recuperado el 15 de enero de 2009 de <https://www.fogafin.gov.co/adjuntos/HVidaDrCifuentes2007.pdf>.

27 Entrevista a Sergio Roldán, Bogotá, 16 de enero de 2009.

charon la coyuntura para solicitarle a Álvaro Uribe que nombrara en su reemplazo a una persona afín a este partido político, en reconocimiento al apoyo que esta colectividad le había dado en el Congreso al presidente" (*Revista Semana* 2004, 26 de enero). Según el artículo 5 de la Ley 24 de 1992, el presidente debía nombrar un defensor encargado para que terminara el periodo. El elegido fue Vólmar Pérez, quien llevaba siete años trabajando en la entidad y había ingresado a la institución bajo la dirección de José Fernando Castro Caycedo (ex representante a la Cámara por el partido Cambio Radical).

Cuando Cifuentes se posesionó como defensor, Pérez tenía a su cargo la Dirección de la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁸ Sin embargo, la importancia que Cifuentes le quiso dar a la delegada, por un lado, y el bajo perfil de Pérez, por el otro, influyeron en la decisión de enviarlo a un cargo de menor importancia: la Veeduría.²⁹ A pesar de este cambio, Cifuentes mantuvo a Pérez en los comités de dirección y continuó enviándolo al Congreso a hacer *lobby* en proyectos de interés para la Defensoría. De esta forma, durante la administración de Cifuentes, Pérez mantuvo cierto poder en la institución y se acercó al Congreso. En el Congreso reafirmó sus lazos con los partidos de la coalición, y, específicamente, con los fallecidos Roberto Camacho y José Fernando Castro Caycedo.

Todo esto ayudó al nombramiento, por parte del presidente, de Vólmar Pérez como defensor encargado. Con el arribo del nuevo defensor comenzó un proceso de cambio en la institución que se inició con la salida de las personas más importantes que acompañaron a Cifuentes en su administración y que no veían con buenos ojos a su reemplazo. A diferencia del alto perfil y el compromiso con los derechos humanos del equipo que acompañó a Cifuentes, Pérez decidió rodearse de

28 Esta dirección es uno de los doce cargos más importantes de la entidad (existían ocho delegadas y cuatro direcciones).

29 La hoja de vida pública de Pérez excluye el cargo de veedor, aspecto éste que confirmaría que fue una degradación sensible.

personas con claros nexos políticos (*Revista Semana* 2004, 25 de julio).

En una decisión inesperada, el presidente Uribe convocó a la Cámara de Representantes a sesiones extraordinarias y presentó una terna para la elección en propiedad del defensor. El presidente “[...] fiel al compromiso que tenía con los conservadores, sólo incluyó como candidatos a personas cercanas a éstos de una u otra forma” (*Revista Semana* 2004, 26 de enero). Además de Vólmar Pérez, la terna estaba conformada por Elsa Gladys Cifuentes y Mario Gómez, ambos conservadores.³⁰ En esta época se rumoró que los candidatos estaban prometiendo a los congresistas el pago de favores a cambio de su voto. La *Revista Semana* afirmó que “[...] han comenzado a circular rumores de que tanto Pérez como Cifuentes estarían ofreciendo puestos a los representantes a cambio de su voto” (*Revista Semana* 26 de enero de 2004). Los candidatos negaron la acusación. La elección finalizó con el triunfo de Pérez con 136 votos, frente a los 10 de Elsa Gladys Cifuentes y 9 de Mario Gómez.³¹

Sin embargo, esta elección se realizó para un periodo muy corto. Tan sólo seis meses después, se discutió nuevamente la elección del defensor, esta vez para el periodo constitucional de 2004-2008. En el Congreso, los senadores Germán Vargas Lleras y Héctor Helí Rojas afirmaron que la institución se había politizado. Rojas planteó que la Defensoría se había convertido en un “botín político” del Partido Conservador, y que la facultad discrecional de contratación del defensor era una herramienta efectiva para el logro de su reelección (*El Tiempo* 2004, 11 de junio). En la misma época, la columnista María

30 De un lado, Cifuentes es cercana al ex presidente Pastrana, fue gobernadora de Risaralda, y, actualmente, es senadora por el partido Cambio Radical. De otro lado, Gómez es el director de la Fundación Restrepo Barco, y es cercano al entonces ministro del Interior y de Justicia Sabas Pretelt (con quien trabajó en Fenalco).

31 Desde esta elección, que fue la primera en la Cámara de Representantes, se hizo evidente que si bien era una terna conservadora, casi todos los partidos (de la coalición y oposición) votaron por él (*Revista Semana* 2004, 17 de marzo).

Jimena Duzán (2004) planteó que Pérez “[...] no ha dejado de estar en campaña, primero en busca de su elección y ahora en procura de su reelección”. A estos debates se sumó la información de que al presidente Uribe le agradaba la prudencia de Pérez. Así, la *Revista Semana* planteó que hace “[...] un par de meses Vómar Pérez les contó orgulloso a sus colaboradores que el presidente Álvaro Uribe, quien deberá decidir en los próximos días si lo incluye en la nueva terna para el cargo, le había dicho que nunca se imaginó que iba a tener un defensor del pueblo tan prudente” (*Revista Semana* 2004, 25 de julio).

Algunas organizaciones sociales y la oficina de la Oacnudh en Colombia, solicitaron al presidente Uribe que conformara una terna con candidatos independientes que tuvieran una trayectoria en la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el presidente desechó las solicitudes. La *Revista Semana* relató los acontecimientos de la siguiente manera: el Presidente “[...] les respondió, a ambos, que tendría en cuenta su solicitud y que gracias. Y acto seguido presentó a la Cámara de Representantes una lista haciendo todo lo contrario” (*Revista Semana* 2004, 15 de agosto). En la nueva terna, Vólmar Pérez estuvo acompañado de Ilva Myriam Hoyos y Alejandro Vélez. Nuevamente, la terna fue conservadora y “de uno”.

En esta oportunidad Pérez compitió con dos personas de cercanía conservadora, pero no muy conocidas por la opinión pública y los políticos. De un lado, Ilva Myriam Hoyos quien venía de la academia y tiene un doctorado en derecho de la Universidad de Navarra (España). En su experiencia profesional fue profesora de filosofía del derecho, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, y asesora jurídica de la Conferencia Episcopal, la Nunciatura Apostólica en Bogotá y del Pontificio Consejo para la familia en el Vaticano. De otro lado, Alejandro Vélez, con una amplia experiencia jurídica, pero en temas diferentes a los derechos humanos. Vélez (hijo del ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia Jorge Vélez) fue profesor de contratos administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, y miembro

del bufete Jorge Vélez y Asociados (*Revista Semana* 2004, 15 de agosto).

Al igual que en los casos anteriores, en esta oportunidad la terna fue “de uno”. A pesar de la amplia trayectoria académica de los nominados, éstos eran desconocidos en el campo de los derechos humanos y en la Cámara de Representantes (*El Tiempo* 2004, 17 de agosto).³² En medio de estas polémicas, el 18 de agosto de 2004 la Cámara eligió por segunda vez a Vólmar Pérez, esta vez para un periodo de cuatro años. La votación, al igual que en la anterior ocasión, fue abrumadora: 136 para Pérez, 14 en blanco y 2 para Hoyos (*El Tiempo* 2004, 18 de agosto).

Según el diseño constitucional vigente en el momento, Pérez ejercería dos años con el presidente Uribe y los dos restantes con el presidente que resultare elegido en el siguiente periodo presidencial. El asunto cambió sustancialmente con la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial inmediata. Para el senador Gustavo Petro (Partido Polo Democrático Alternativo), el nombramiento del defensor fue el pago que el gobierno dio al Partido Conservador por su apoyo en la aprobación de la reelección presidencial (*El Tiempo* 2004, 18 de agosto). De esta forma, el 2004 fue un año clave para comprender lo que pasó con la institución porque, de un lado, se comenzó un nuevo periodo constitucional de cuatro años en la Defensoría, y de otro, se aprobó el acto legislativo que permitió la reelección presidencial inmediata.

Segundo periodo presidencial: la reelección de Vólmar Pérez

Aprobada la reelección presidencial inmediata, el presidente Uribe confirmó su popularidad en las urnas e inició su segun-

32 Roberto Camacho respondió las críticas afirmando que lo que pasa es “[...] que algunos periodistas y columnistas quieren siempre los mismos con las mismas y no perdonan que a los altos cargos lleguen personas distintas y de provincia. Algunos críticos creen que la Defensoría es para hacerle oposición al Gobierno” (*El Tiempo* 2004, 18 de agosto).

do periodo de gobierno. La reelección presidencial inmediata reafirmó las relaciones entre la Defensoría y la Presidencia. La Constitución de 1991 permite que el Defensor sea reelegido, no obstante, varios sectores han cuestionado esta posibilidad.³³ Sin embargo, estas críticas no evitaron que Pérez fuera nuevamente reelegido en 2008.³⁴

El riesgo para la autenticidad democrática que trajo la reelección presidencial inmediata, la adjudicación en el 2003 de la Defensoría al Partido Conservador, y el interés de Pérez por hacerse reelegir, inquietaron a varias organizaciones de la sociedad civil, columnistas, medios de comunicación, profesores universitarios y congresistas. La ciudadanía, al igual que en el 2004, solicitó al presidente y a la Cámara que nombraran a un funcionario independiente y con trayectoria en el tema de los derechos humanos, mediante un procedimiento público y transparente.³⁵ Al igual que en la ocasión anterior, estas solicitudes cayeron en oídos sordos.

La opinión pública conoció que los representantes a la Cámara por el Partido Conservador se reunieron previamente, y, mediante una votación interna, seleccionaron los nombres de las personas de la terna para defensor, entre ellos, Vólmar Pérez.³⁶ El presidente Uribe recibió la terna y aceptando los nombres que le propuso el Partido Conservador la envió a la Cámara para que realizara la elección. Para algunos, el presidente simplemente le cambió el membrete y el destinatario a

33 El Partido Liberal, por ejemplo, anticipando los riesgos de la reelección presidencial, presentó un proyecto de reforma constitucional en el cual se prohibía la reelección del defensor (*El Tiempo* 2006, 26 de septiembre).

34 Meses después, la preocupación por la reelección se probaría con la omisión presidencial y parlamentaria de incluir una mujer en la terna.

35 Para vigilar el proceso de elección que se avecinaba, y los subsiguientes, varias organizaciones sociales implementaron una coalición denominada *observación electoral a altos dignatarios del Estado*.

36 *El Tiempo* confirmó este rumor en los siguientes términos: "De hecho, la terna surgió tras una discusión y posterior votación de la bancada conservadora de la Cámara, que se reunió el lunes pasado para definir a quiénes apoyarían" (*El Tiempo* 2006, 6 de agosto).

la carta. La terna conformada fue nuevamente conservadora y “de uno”. En la terna todos “[...] son de origen conservador, lo cual ratifica los rumores de que la terna ya estaba pactada entre el gobierno y este partido” (*Revista Semana* 2008, 5 de agosto).

Pero la terna no fue solamente conservadora: también fue “de uno”. De esta forma, *El Tiempo* afirmó que la terna parecía diseñada para reelegir al defensor del momento, porque los candidatos “[...] exhiben hojas de vida respetables pero de pocos quilates para ocupar uno de los cargos de control más importantes del país” (*El Tiempo* 2008, 15 de agosto). Wilson Ruiz y Alberto Casas, desconocidos por la opinión pública, acompañaron a Vólmar Pérez en la nueva terna. De un lado, Wilson Ruiz es un abogado del Valle que ha pasado por cargos públicos de “mediano nivel”. Fue profesor en varias universidades, asesor de algunas compañías (la Industria de Licores del Valle y la Fundación Plaza de Toros de Cali), y de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. De otro lado, Alberto Casas se desempeña como secretario general de Coldeportes donde fue director encargado. Igualmente, fue consultor de la Oficina de Asuntos Territoriales y Sociales de la Presidencia, secretario general en el SENA, y asesor jurídico del Senado (*El Tiempo* 2008, 19 de agosto).

Antes de la elección, en respuesta a las preocupaciones de varias organizaciones sociales, el 14 de agosto de 2008 se realizó una audiencia pública destinada a conocer la trayectoria y los proyectos de los candidatos. Lastimosamente, a la audiencia asistieron muy pocos representantes. Las organizaciones sociales y los representantes presentes solicitaron a la Cámara la devolución de la terna porque no incluía una mujer (Misión de observación electoral 2008). La Cámara desestimó estas solicitudes y reeligió a Pérez con una abrumadora mayoría. De 158 congresistas que votaron, Pérez obtuvo 135, Ruiz 2, Casas 0. Igualmente, 13 fueron en blanco y 8 nulos (*El Tiempo* 2008, 20 de agosto).

Al igual que en el 2004 muchos criticaron la elección. Se afirmó que Pérez no era independiente y que no sería un con-

trapeso efectivo para el Ejecutivo (*El Tiempo* 2008, 16 de agosto). Adicionalmente, dos hechos enturbiaron el proceso: primero, Pérez no asistió a un debate programado por algunos medios de comunicación (*Revista Semana, El Espectador, RCN Radio y Colprensa*), y presentó una excusa que no pudo ser corroborada; segundo, porque los medios recibieron denuncias de que en los últimos tres meses habían ingresado 85 abogados a la Defensoría como devolución de favores políticos. Pérez se defendió alegando que el déficit de defensores para atender la Ley de Justicia y Paz ameritaba los nombramientos (*Revista Semana* 2008, 19 de agosto).

Inmediatamente después de la elección de Pérez, organizaciones sociales como la Asociación de Abogados Litigantes (Andal), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), y Camilo Araque Blanco (estudiante de la Universidad Externado de Colombia) demandaron ante el Consejo de Estado la elección del defensor al considerar que se vulneraba la Ley 581 de 2000. La razón: el presidente no incluyó una mujer en la terna. El Consejo de Estado admitió las demandas, y en octubre de 2008 decidió suspender provisionalmente la elección del defensor (*El Tiempo* 2008, 9 de octubre). Un mes después, la corporación confirmó su decisión al resolver un recurso interpuesto por el mismo defensor.

En una movida ingeniosa, el defensor decidió renunciar al cargo el 2 de diciembre de 2008 y promover una nueva elección. “Creo que es más responsable renunciar y no esperar a que se surta un fallo, para que no se generen traumatismos dentro de la institución” (*El Tiempo* 2008, 2 de diciembre), dijo Pérez a *Semana.com*.³⁷ En una rápida decisión el presidente, el 11 de diciembre de 2008, conformó una nueva terna, y, cumpliendo con la ley de cuotas, se la envió a la Cámara nueva-

37 Tres días después de esta renuncia, el gobierno nacional, mediante Decreto 4607 de 2008 designó como defensor encargado a Hernando Toro, quien fue defensor regional en el Magdalena Medio y el Valle, y director nacional de Promoción y Divulgación durante la administración de Pérez (*El Tiempo* 2008, 5 de diciembre).

mente. La terna, al igual que las anteriores ocasiones, fue “de uno”. Al lado de Pérez, la terna incluyó los nombres de Cerveleón Padilla Linares y Miriam Ramos de Saavedra, quienes son “[...] unos desconocidos en el tema de los derechos humanos” (*Revista Semana* 2008, 20 de diciembre). De un lado, Ramos de Saavedra es hermana de la defensora delegada para la Política Criminal y Penitenciaria bajo la administración de Pérez (Patricia Ramos) y vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Abogadas. Igualmente, fue fundadora de la Fundación Colombiana de Abogadas. De otro lado, Cerveleón Padilla Linares era magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y fue magistrado del Tribunal Administrativo de La Guajira (*Revista Semana* 2008, 15 de diciembre).

Con esta postulación, cinco días después Vólmar Pérez fue nuevamente elegido como defensor del pueblo por la Cámara de Representantes. En las votaciones, Pérez obtuvo 146 votos, mientras que 4 de ellos fueron nulos, 4 en blanco y ninguno para los dos candidatos restantes (*El Tiempo* 2008, 15 de diciembre). Esta nueva votación superó en número todas las anteriores.³⁸

Conclusiones

Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1991 fue la creación de la Defensoría del Pueblo. La Asamblea Nacional Constituyente quiso crear una institución independiente, que cumpliera un papel protagónico en la defensa de los derechos humanos. Para desarrollar esta función, la Defensoría depende en buena medida de las calidades morales y de la independencia de la persona que ocupa el cargo de defensor.

38 El momento político en que la Cámara realizó el nombramiento confirma el enorme respaldo de Pérez en la institución. La legislatura estaba finalizando, y en aquel momento la propuesta legislativa para convocar al pueblo a que mediante un referendo decidiera si permitía una nueva reelección presidencial corría el riesgo de naufragar. Igualmente, llama la atención la velocidad del proceso. Diez días después de la renuncia de Pérez el presidente lo ternó, y cinco días después de ternado la Cámara lo eligió. Los reducidos términos eliminaron las posibilidades de un debate público y transparente.

La política de seguridad democrática impulsada por el presidente Uribe ha implicado grandes costos en materia de derechos humanos en el país. En un contexto como el que ha vivido Colombia en los últimos seis años, la Defensoría del Pueblo debería haber cumplido un papel fundamental. Es ella la principal institución del Estado llamada a impulsar la protección de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, la politización por omisión del defensor, y el carácter sesgado con el cual ha enfrentado los problemas de derechos humanos en el país, han hecho que el control efectivo en materia de derechos humanos haya recaído principalmente en las organizaciones sociales y en las organizaciones intergubernamentales (como la ONU y la OEA).

Referencias bibliográficas

Cuéllar, Roberto. 2002. Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Recuperado el 10 de enero de 2009 de <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/>.

García Pelayo, Manuel. 1987. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

González, Lorena. 2004. El Defensor del Pueblo. La experiencia latinoamericana. Recuperado el 10 de enero de 2009 de <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet>.

Misión de Observación Electoral. 2008. Audiencia Pública Cámara de Representantes, 14 de agosto. Preguntas. Texto sin publicar.

Notas de prensa

Bonilla, Daniel. 2007, 1 de septiembre. ¿Y dónde está el defensor del pueblo? *Revista Semana*.

Duzán, María Jimena. 2004, 16 de agosto. Defensor de qué, *El Tiempo*.

Hernández, Salud. 2008. Los roscogramas. *El Tiempo*, 16 de agosto.

Rodríguez, César. 2006. El defensor del Puesto. *Revista Semana*, 7 de octubre.

Samper, Daniel. 2004. Que nos salve el Chapulín. *El Tiempo*, 10 de marzo.

El Espectador. 2008, 23 de julio. La Defensoría no ha bajado de perfil.

El Tiempo. 2003, 13 de octubre. Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes del país.

El Tiempo. 2004, 11 de junio. Defensoría está siendo politizada.

El Tiempo. 2004, 17 de agosto. Terna con nombre propio.

El Tiempo. 2004, 18 de agosto. Elección de Vólmar Pérez estaba cantada.

El Tiempo. 2004, 10 de septiembre. Defensor pide revisión de detenciones masivas.

El Tiempo. 2004, 10 de septiembre. Polvareda por réplica de Uribe.

El Tiempo. 2004, 18 de septiembre. Repudio por crimen de Alfredo Correa.

El Tiempo. 2006, 6 de agosto. Vólmar Pérez aspira a la Defensoría del Pueblo por tercera oportunidad.

El Tiempo. 2006, 26 de septiembre. Limitar poder del Presidente busca proyecto de reforma presentado ayer por el Partido Liberal.

El Tiempo. 2007, 23 de octubre. Más de la tercera parte de municipios colombianos están en riesgo en elecciones.

El Tiempo. 2008, 22 de enero. Independencia le pide al Defensor del Pueblo asociación de funcionarios de la entidad.

El Tiempo. 2008, 15 de agosto. Gris terna para defensor.

El Tiempo. 2008, 19 de agosto. Defensor del pueblo será elegido este martes por la Plenaria de la Cámara.

El Tiempo. 2008, 20 de agosto. 4 años más en el cargo para el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

El Tiempo. 2008, 9 de octubre. Suspenden elección del defensor del pueblo, Vólmar Pérez.

El Tiempo. 2008, 2 de diciembre. Vólmar Pérez renunció a la Defensoría.

El Tiempo. 2008, 5 de diciembre. Hernando Toro Parra fue encargado de la Defensoría del Pueblo.

El Tiempo. 2008, 15 de diciembre. Vólmar Pérez fue reelegido como Defensor del Pueblo por la plenaria de la Cámara.

La Opinión. 2009, 6 de abril. Ocaña cuenta con Defensoría del Pueblo. Recuperado el 26 de abril de 2009 de http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=569.

Revista Semana. 2003, 27 de julio. "No me voy por un buen puesto".

Revista Semana. 2004, 26 de enero. Puja por la Defensoría.

Revista Semana. 2004, 17 de marzo. Pérez sigue en la Defensoría.

Revista Semana. 2004, 25 de julio. Demasiado prudente.

Revista Semana. 2004, 15 de agosto. ¡Mamola!

Revista Semana. 2008, 31 de julio. ¿Cómo han visto la gestión del defensor?

Revista Semana. 2008, 5 de agosto. Gobierno presenta terna para defensor del pueblo.

Revista Semana. 2008, 19 de agosto. Vólmar Pérez seguirá como defensor.

Revista Semana. 2008, 15 de diciembre. Reelegido Vólmar Pérez como Defensor.

Revista Semana. 2008, 20 de diciembre. Ternas "de a uno".

Revista Semana. 2009, 21 de enero. El defensor del pueblo debe ser independiente del Ejecutivo.

Revista Semana. 2009, 14 de abril. Defensoría pide agilizar investigaciones de ejecuciones extrajudiciales.

Revista Semana. 2009, 11 de junio. Relator de la ONU recibió informe sobre desapariciones en Colombia.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-487 de 1993, M. P. José Gregorio Hernández.

Corte Europea de Derechos Humanos. 1982, sentencia Piersack contra Bélgica.

Corte Europea de Derechos Humanos. 1984, sentencia De Cubber contra Bélgica.

Corte Europea de Derechos Humanos. 1992, sentencia Thorgier Throgerson contra Islandia.

Corte Europea de Derechos Humanos. 1993, sentencia Fey contra Austria.

Información institucional

Defensoría del Pueblo, comunicado de prensa 1102 del 11 de noviembre de 2005.

Defensoría del Pueblo, comunicado de prensa 1069 del 4 de agosto de 2005.

Defensoría del Pueblo, comunicado de prensa 1196 del 22 de noviembre de 2006.

Defensoría del Pueblo, comunicado de prensa 1362 del 17 de diciembre de 2008.

Defensoría del Pueblo, Informes al Congreso de 2004, 2005, 2006, 2007.

Dirección Nacional de Defensoría Pública. 2009.

Gaceta Constitucional 66. 1991, 3 de mayo.

Gaceta Constitucional 89. 1991, 4 de junio.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (Oacnudh). Informes anuales sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Universidad de Pamplona, comunicado de prensa 027 del 26 de marzo de 2009. Recuperado el 30 de marzo de 2009, de http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/hermesoft/portallG/home_20/recursos/01_general/contenidos/boletin4/01042009/boletin4_institucionales.jsp

Páginas en internet

Defensoría del Pueblo. www.defensoria.org.co

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (Oacnudh). <http://www.hchr.org.co/>

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin)
www.fogafin.gov.co

Entrevistas

Luis Fernando Cepeda, defensor encargado de la Defensoría de Guainía, 22 de enero de 2009.

Guillermo Rivera, representante a la Cámara por el Partido Liberal, 6 de febrero de 2009.

Flor Elba Castro, ex gerente del proyecto Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos, 10 de febrero de 2009.

Sergio Roldán, ex director Nacional de Defensoría Pública, 16 de junio de 2009.

María Eva Villate, presidenta de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo (Asdep), 23 de junio de 2009.

Capítulo 4
La Comisión Nacional
de Televisión:
entre inútil y cooptada

Catalina Vargas Silva

El servicio de televisión en Colombia estuvo manejado por el gobierno desde su inauguración en 1954. Tanto las políticas de regulación como la programación, eran el resultado de decisiones que tomaban los presidentes junto con el Ministerio de Comunicaciones. Aunque se crearon dos organismos especializados (la Televisora Nacional en 1954, y posteriormente el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en 1963) con funciones de regulación y de operación, el gobierno mantuvo el control sobre el servicio de televisión en el país.

La Constitución de 1991, a través del artículo 77, creó un ente autónomo para que se encargara del servicio público de televisión. Este artículo quedó reglamentado mediante la Ley 182 de 1995, la cual dio origen a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). La creación de un organismo independiente pretendía transformar el manejo de este medio de comunicación en el país, y disminuir la injerencia del gobierno en el tema.

Este capítulo se ocupa de las relaciones del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y la coalición de gobierno con la CNTV. Para lograrlo, el capítulo está dividido en tres partes. En la primera parte se da una explicación del sentido y alcance que tuvo la CNTV en la Asamblea Nacional Constituyente, y se hace un recuento de las funciones que actualmente cumple la institución; en la segunda parte se hace una descripción de las relaciones entre el gobierno de Álvaro Uribe y la institución;¹ y en la tercera se presentan unas conclusiones finales.

1 Esta parte fue elaborada a partir de información obtenida de la

La importancia constitucional de la CNTV

La CNTV es un ente autónomo que tiene la responsabilidad de desarrollar y ejecutar los planes y proyectos que determine la ley en materia de televisión.² Pero además, tiene a su cargo la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión. La Comisión tiene autonomía administrativa, patrimonial, técnica y está sujeta a un régimen legal propio. Es, además, un organismo independiente del gobierno, pero con una gran responsabilidad frente al resto de la sociedad, por ser un medio de comunicación masivo en el país y, por tanto, por ser un agente educador y generador de cultura.

La Constitución de 1991 estableció que la junta directiva de la CNTV se compone de cinco miembros, dos de los cuales son elegidos directamente por el gobierno nacional y otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. Sin embargo, la Constitución remitió al legislador el mecanismo para elegir a los dos comisionados restantes (art. 77). Así, el Congreso ha expedido dos leyes generales para desarrollar este mandato constitucional. En primer lugar, expidió la Ley 182 de 1995, según la cual los dos comisionados serían elegidos de la siguiente manera: i) uno por la Cámara de Representantes de sendas ternas enviadas por las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas, con personerías jurídicas vigentes, y reconocidas por los gremios que participan en la realización de la televisión: actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión; ii) otro por el Senado de la República

página web de la CNTV, material bibliográfico relacionado, notas de prensa del archivo del diario *El Tiempo* (<http://www.eltiempo.com>), *El Espectador* (<http://www.elespectador.com>), y algunas entrevistas tanto a dirigentes políticos como a expertos, comisionados y ex comisionados. Algunos entrevistados solicitaron reserva de su identidad.

2 Al diseñar la CNTV, la Asamblea Nacional Constituyente quiso no sólo crear un ente autónomo, sino contribuir al pluralismo y a la democracia en el país, acercando a la sociedad al manejo de la información, y supeditándola al bien común (Yances 2003: 17).

de sendas ternas enviadas por los representantes de las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas de asociaciones de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente. La mencionada ley estableció que los comisionados tendrían un periodo de cuatro años y prohibió su reelección (art. 6).

La Corte Constitucional declaró inconstitucionales los dos últimos mecanismos de elección, porque la intervención del Congreso en un ente autónomo afectaba el artículo 113 constitucional, es decir, la separación de poderes. La Corte cuestionó el origen de la atribución de la función electoral del Legislativo por fuera de las autorizaciones expresas en la Constitución. Es decir, “[...] cuando la indicada función es fruto de una atribución que el Congreso se da a sí mismo, lo que es patente en la ley demandada, usurpa competencias ajenas y, por ende, quebranta el principio constitucional de separación de funciones”.³ La Corte estimó además que la autonomía de la Comisión se fundamentaba en el derecho a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico, y que se conserve siempre como un bien social.

Ante el vacío normativo que generó esta declaratoria de inconstitucionalidad, el Congreso elaboró una nueva norma: la Ley 335 de 1996. En esta ley, el Congreso volvió a regular el mecanismo de elección de los dos comisionados. Desde entonces, los dos comisionados son elegidos de la siguiente manera: i) uno por las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas, con personerías jurídicas vigentes, por los gremios que participan en la realización de la televisión: actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, elegidos democráticamente entre las organizaciones señaladas; ii) otro elegido como representante de las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas

3 Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz,

de asociaciones de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente. Esto, mediante un proceso de elección democrático (art. 1).

En este punto es importante agregar dos elementos. Primero, que el Ejecutivo es el encargado de reglamentar los procesos de elección de los comisionados, diseño este que, como se mostrará más adelante, ha permitido a los presidentes influir en el nombramiento de los comisionados de quienes se esperaba una independencia y representación de la sociedad civil.⁴ Segundo, modificó el periodo de los comisionados (reduciéndolo a dos años), y estableció la posibilidad de su reelección por un mismo periodo. De acuerdo con lo anterior, la Comisión está integrada de forma mixta. Es decir, dos nombramientos del gobierno nacional. Dos elecciones en las cuales participa la sociedad civil y una elección de los canales regionales.

Todo indica que la idea original de dar representación a la sociedad civil dentro de la CNTV no se ha desarrollado de forma exitosa. Los entrevistados y las notas de prensa coinciden en que este mecanismo de elección y su regulación han promovido la creación de asociaciones “de papel”, que representan otro tipo de intereses, muchas veces económicos.

Las relaciones entre el gobierno y la CNTV

Desde antes de su posesión, en junio de 2002, el presidente Uribe criticó a la CNTV por su inoperancia y por su alto costo. Expresó que la institución no había contribuido a mejorar la calidad de la televisión en Colombia, debido al número ele-

4 Inicialmente, la Ley 335 de 1996 otorgó la facultad para reglamentar el procedimiento a la Registraduría. No obstante, la Corte Constitucional, en la sentencia C-350 de 1997, M. P. Fabio Morón Díaz, declaró inconstitucional esta potestad y la radicó en el presidente de la República. Para la Corte, la potestad es del presidente “[...] pues ni el Constituyente le otorgó directamente esa facultad a ningún otro organismo del Estado, ni existe razón válida que justifique y legitime el traslado de la misma, por medio de la ley, a un organismo administrativo [...] La potestad reglamentaria en el caso de la norma atacada le corresponde al presidente de la República”.

vado de funciones que tenía a su cargo (*El Tiempo* 2002, 10 de junio).

En lo que sigue, se analizará la relación que ha tenido la CNTV con el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, particularmente en relación con el sistema de nombramiento de los comisionados de la junta directiva. Además, se describirán algunos intentos de reforma que se han discutido en el Congreso (por iniciativa gubernamental), y ciertos hechos políticos que han generado polémica dentro de la Comisión.

Nombramientos (2002-2009)

El proceso de nombramiento (presidente de la República) y de elección (canales regionales, padres, facultades y gremios) de los cinco comisionados de la CNTV ha sido cuestionado en varias oportunidades por su falta de transparencia. Existen algunos factores que pueden explicar este hecho. En primer lugar, como se mencionó, el gobierno tiene la facultad de reglamentar las elecciones. En uso de esta facultad, los gobiernos han expedido regulaciones específicas para cada proceso, y no han optado por una reglamentación estable en el tiempo. Es decir, cada vez que se debe elegir un nuevo comisionado (aparte de los que representan al presidente), el gobierno emite un decreto en el cual señala los lineamientos para la participación en dicha elección. Esta facultad genera incertidumbre porque no se establecen reglas de juego claras.

Así, por ejemplo, para la elección del nuevo representante por las ligas y asociaciones de los profesionales de la televisión, el gobierno nacional expidió el Decreto 4850 de 2008, en el cual se prohibía la participación de asociaciones con menos de 50 miembros. Sin embargo, algunos expertos han afirmado que en Colombia ninguna de las asociaciones legítimas de libretistas, directores o actores cuenta con más de 50 miembros, lo cual impide su participación en la elección del comisionado.

Por otro lado, en el mismo decreto se exigía que las asociaciones que se inscribían para participar en la elección hubieran sido constituidas tres años antes de la acreditación. Sin embar-

go, se ha comprobado que para algunas de las elecciones han participado asociaciones creadas incluso un día antes de la inscripción. Esto no sólo ha ocurrido en el gobierno de Álvaro Uribe; en años anteriores algunas elecciones también fueron denunciadas debido a la creación de asociaciones falsas que participaron en algunos de los procesos de elección.

Por último, muchos han afirmado que la elección del representante de los canales regionales responde también a los intereses de los gobernadores, ya que muchos de ellos tienen influencia sobre estos canales (Yances 2003). A continuación se describirá cómo se ha llevado a cabo el proceso de conformación de la junta directiva desde la posesión del presidente Uribe y los hechos que se han desatado alrededor de cada uno de ellos.

Primer periodo presidencial (2002-2006)

En el momento de la posesión de Uribe en agosto de 2002, había tres vacantes. La primera era la de Sergio Quiroz, a quien se le venció el periodo, y en octubre de 2002, fue elegido por el gobierno nacional Jorge Figueroa Clausen. La segunda vacante era la de Edgar Enrique Plazas, quien renunció y fue reemplazado por Javier Ayala, elegido por los gremios de la televisión. El proceso de elección estuvo vigilado por la Fiscalía, la Registraduría y la Procuraduría, lo que generó confianza en la elección. Fue el primer periodista que llegó a la Comisión. La tercera vacante era la de Ricardo Lombana, a quien se le venció el periodo en agosto de 2002. Lombana había sido ratificado en el cargo en septiembre de 2002, sin embargo, en diciembre renunció a su cargo ante las acusaciones en su contra por haber recibido préstamos por 75 millones de pesos del Megabanco en Chía, donde la CNTV había invertido en certificados de depósito a término (*El Tiempo* 2006, 12 de diciembre). En marzo de 2003, el gobierno nacional lo reemplazó por Fernando Devis.

En julio de 2003, Jaime Niño fue reelegido, y en abril de 2004, Antonio Bustos fue reemplazado por Darío Montenegro, elegido por los canales regionales, quien contaba con veinte años

de experiencia en la televisión privada en el país. Al momento de ser elegido comisionado, era el gerente de TV Andina.

En diciembre de 2004, después de un polémico proceso, los gremios de la televisión eligieron a Fernando Álvarez. En febrero de 2005, la Procuraduría pidió anular la elección, debido a que uno de los votantes, Alberto Pico Arenas, estaba inhabilitado por tener vínculos familiares con el representante de una empresa de televisión privada en el departamento de Atlántico. Según algunos entrevistados (que solicitaron reserva de su identidad), Álvarez llegó a la Comisión en representación de los intereses de la TV por suscripción, los cuales tenían una clara coincidencia de intereses con el gobierno nacional.

En julio, el gobierno eligió a Adela Maestre, ex secretaria privada de la ministra de Comunicaciones. Su elección causó múltiples críticas debido a que en 2003, la funcionaria estuvo implicada en un caso de fraude en la Universidad Externado de Colombia. La comisionada afirmó que la habían acusado de manera injusta y ejerció como comisionada desde julio de 2005. En octubre del mismo año, Jorge Figueroa Clausen fue reelegido en representación del gobierno nacional. Al mismo tiempo fue elegido Eduardo Noriega, quien reemplazó a Jaime Niño como representante de los padres, facultades de comunicación y asociaciones de televidentes.

En abril de 2006, a Darío Montenegro, quien había sido elegido por los canales regionales en 2004, se le venció su periodo dentro de la Comisión. En el mismo mes, Ana Cristina Navarro, gerente de Teleantioquia, acusó al gobierno nacional de estar ejerciendo presión sobre algunas gobernaciones para impedir la reelección de Montenegro quien, junto con Noriega, se había opuesto a muchas de las decisiones tomadas por los comisionados elegidos por el gobierno dentro de la junta directiva (*El Tiempo* 2006, 3 de abril).

Así mismo, representantes de los canales regionales afirmaron que uno de los principales opcionados para ingresar a la institución era Juan Andrés Carreño, quien también era impulsado por el gobierno nacional. Carreño inició sus labores

en la Comisión con un alto nivel de desconfianza dentro de los canales regionales por la presión que ejerció el gobierno antes de la elección en contra de Darío Montenegro. Según el ex comisionado Noriega, el gobierno cambió la reglamentación, a través de un nuevo decreto, para permitir la elección de Juan Andrés Carreño.⁵

En síntesis, al finalizar el primer periodo de gobierno del presidente Uribe, la CNTV culminó con Jorge Figueroa Clausen y Adela Maestre elegidos por el gobierno nacional, Fernando Álvarez por los gremios de la TV, Eduardo Noriega por las Asociaciones de padres y Facultades de Comunicación, y Juan Andrés Carreño, por los canales regionales. Hasta este momento, dos de las tres elecciones —sin contar los nombramientos del gobierno— habían sido cuestionadas por la posible injerencia del gobierno nacional: Juan Andrés Carreño y Fernando Álvarez.

Segundo periodo presidencial (2006-2009)

En enero de 2007 se le venció el periodo a Jorge Figueroa Clausen y fue reemplazado por Ricardo Galán, quien se había desempeñado como secretario de Información y Prensa de la Presidencia y jefe de Comunicaciones de la campaña para la reelección del presidente Uribe. En febrero, Fernando Álvarez fue reelegido por los gremios de la televisión.

En enero de 2008, el gobierno nacional eligió a María Carolina Hoyos Turbay, quien desde el 2004 se desempeñaba como directora ejecutiva de la Corporación Gustavo Matamoros D'Costa. Hoyos reemplazó a Adela Maestre.

En febrero del mismo año, Alberto Guzmán reemplazó a Eduardo Noriega, a quien se le había cumplido el periodo en octubre de 2007,⁶ como representante de los padres y las

5 Entrevista a Eduardo Noriega, Bogotá, 27 de octubre de 2008.

6 Este hecho causó polémica dentro de la CNTV, debido a que las elecciones para reemplazar a Noriega fueron aplazadas hasta enero de 2008. Algunos, como Fernando Álvarez, afirmaban que Noriega debía haber abandonado su cargo desde octubre. Sin embargo, el Tribunal de Bogotá, dando respuesta a las dos tutelas interpuestas

facultades. Todo parece indicar que Eduardo Noriega tenía muchas posibilidades de ser reelegido. Ante esa eventualidad, dice Eduardo Noriega, mediante un nuevo decreto, el gobierno prohibió la participación de los dos sectores que lo respaldaban: las universidades y las organizaciones de televisión comunitaria. En sus palabras, “[...] citan a elecciones cuando tanto las universidades como los colegios están de vacaciones”.⁷ Este nombramiento está demandado en el Consejo de Estado; sin embargo, Noriega aseguró que el fallo sería a favor de Guzmán.

La elección de Alberto Guzmán se realizó en medio de una gran polémica desatada por tres hechos: primero, la prohibición extendida a 21 universidades (de 54) para participar en la elección se debió a que habían firmado algún tipo de contrato con la Comisión, y por este motivo la Universidad Javeriana, la Universidad Nacional y la Pedagógica debían abstenerse de participar. Aunque algunos rectores criticaron la medida tomada por el Ministerio de Comunicaciones, otros la respaldaron pero pidieron al gobierno unificar el decreto para evitar que este fuera modificado en cada elección (*El Tiempo* 2008, 12 de enero).

De la misma forma, la Procuraduría, en una carta enviada al presidente Uribe, advirtió sobre algunas inconsistencias del proceso de elección, lo cual permitía la participación de ligas y asociaciones falsas (*El Tiempo* 2008, 12 de febrero). No obstante, la elección se realizó.

La Fiscalía también intervino en esta elección como respuesta a un artículo publicado en la *Revista Semana*, sobre Juan Gonzalo Ángel y la influencia que podría tener en la CNTV. *Semana* advertía sobre la posibilidad de que Ángel estuviera detrás de candidatos como Alberto Guzmán y Fernando Álvarez. El empresario Ángel había hecho un millonario negocio

contra Noriega, argumentó que el comisionado no debía abandonar el cargo hasta que no se nombrara su reemplazo (*El Tiempo* 2008, 12 de enero).

7 Entrevista a Eduardo Noriega, Bogotá, 27 de octubre de 2008.

con Carlos Slim (dueño de Telmex), a quien le vendió el canal regional Telepacífico (*El Tiempo* 2008, 12 de febrero).

En octubre de 2008, el senador Rodrigo Lara dio a conocer su intención de entregar pruebas a la Fiscalía sobre los nexos de Guillermo Ángel (Hermano de Juan Gonzalo), con el narco-paramilitarismo, particularmente con el Cartel de Medellín. De igual forma, advirtió sobre la necesidad de investigar la procedencia del dinero de Juan Gonzalo Ángel para adquirir el canal Tele Pacífico, por medio del cual estaría influyendo en la CNTV (*El Tiempo* 2008, 19 de octubre). Guillermo Ángel negó las acusaciones hechas por Lara, lo demandó por calumnia, y afirmó que no tenía interés en el negocio de la televisión.

En diciembre de ese año, en entrevista realizada por el periódico *El Tiempo*, el senador afirmó que Juan Gonzalo Ángel, junto con José Obdulio Gaviria, habían influido en el nombramiento de Fernando Álvarez y de Alberto Guzmán, además de otros funcionarios de la entidad (*El Tiempo*. 2008, 22 de diciembre). Fernando Álvarez rechazó las declaraciones de Lara y afirmó que sus decisiones habían sido independientes y en función de los intereses de la sociedad civil.

Posteriormente, en abril, Juan Andrés Carreño, representante de los canales regionales, fue reelegido por los gerentes de los ocho canales regionales que operan en el país.

En los primeros meses de 2009, se desató una nueva polémica debido a la elección del reemplazo del comisionado Javier Álvarez. Se presentaron candidatos cercanos al gobierno, a la CNTV, a la clase política, a los canales comunitarios, a los periodistas y a los técnicos. Entre los más destacados por sus fuertes vínculos tanto con el gobierno como con los actuales comisionados estaban: Adriana Saldarriaga, muy cercana a Mario Uribe (secretaria privada en el Congreso), quien se desempeñaba como subdirectora de asuntos legales de la CNTV. El empresario Alberto Pico, nuevamente se presentó como precandidato, junto con su compañera Tatiana Josefa López, quien además fue nombrada en el equipo de trabajo de Alberto Guzmán (*El Espectador* 2009, 7 de febrero).

Finalmente fue elegida Zulma Constanza Casas, funcionaria de la CNTV, quien se desempeñaba como tecnóloga adscrita a la oficina de asuntos legales. Según algunos medios, habría ingresado a la Comisión por medio del comisionado Álvarez, y hoy tienen una relación cercana (*El Espectador* 2009, 7 de febrero). Antes de ser elegida, se conoció un correo electrónico en el cual la precandidata hacía algunas recomendaciones a sus electores sobre los requisitos de inscripción y la forma en que debían hacerlo frente a la Registraduría. Casas respondió argumentado que era solo una ayuda que les estaba prestando para facilitar la participación en la elección (*El Espectador* 2009, 9 de febrero). En marzo, la comisionada María Carolina Hoyos renunció a la junta directiva de la CNTV. En el cuadro 1 se muestran todos los nombramientos desde la posesión del presidente Álvaro Uribe.

De acuerdo con este cuadro, ha habido catorce comisionados desde el año 2002, de los cuales cuatro han sido reelegidos. De las nueve elecciones de comisionados que no han representado al gobierno nacional, cuatro han sido polémicas (Juan Andrés Carreño, Fernando Álvarez, Alberto Guzmán y Zulma Casas) porque se denunció influencia del gobierno en la elección (sombreado), o por tener vínculos con intereses económicos diferentes a la sociedad a quien representan. Los casos de Ricardo Galán y de Adela Maestre serían problemáticos, porque si bien son elegidos por el gobierno, han sido sus empleados y, por tanto, su independencia es muy dudosa. En síntesis, de los catorce comisionados, solo en cinco casos —aparte de los del gobierno— no se ha denunciado la influencia del Ejecutivo.

Propuestas de eliminación y reforma

Además de una relación directa del Ejecutivo con los nombramientos dentro de la junta directiva de la Comisión, también han existido intentos por eliminarla o reformarla, a través del Congreso.

CUADRO 1. Comisionados elegidos desde el año 2002

	Nombre	Periodo	Cargos anteriores
Gobierno Nacional 1	Jorge Figueroa Clausen	2002-2007 (Reelegido)	Gerente de Tecnodata. Rector Corporación Autónoma de Santander.
Gobierno Nacional 2	Ricardo Galán	2007-Actual	Jefe de comunicaciones en la campaña de reelección del presidente Uribe
	Fernando Devis	2003-2005	Vicepresidente Ejecutivo Sociedad de Agricultores de Colombia. Vicepresidente Jurídico Ahorramas
	Adela Maestre	2005-2007	Secretaria privada Ministerio de Comunicaciones
Canales regionales	María Carolina Hoyos	2008 – Actual	Directora ejecutiva de la Corporación Gustavo Matamoros D'Costa
	Antonio Bustos	2002-2004	Personero Distrital. Director Regional ICBF
	Dario Montenegro	2004-2006	Gerente TeveAndina. Gerente Colprensa
	Juan Andres Carreño	2006-Actual (Reelegido)	Asesor del despacho CNTV. Subdirector de asuntos legales CNTV
	Javier Ayala	2002-2004	Periodista. Jefe sección económica <i>El Tiempo</i>
	Fernando Álvarez	2004- 2009 (Reelegido)	Asesor general en comunicaciones del despacho del Ministerio de Educación. Editor general Revista Economía Colombiana
Ligas y asociaciones de padres de familia, televidentes y facultades de educación y comunicación social.	Zulma Constanza Casas	2009	Abogada externa Fondo Nacional del Ahorro y Parque Tecnológico Maloka. Logística Reinado Nacional de la Belleza
	Jaime Niño	2001-2005 (Reelegido)	Ministro de Educación. Director general Icetex. Director general Icfes
	Eduardo Noriega	2005-2007	Secretario General de la CNTV. Secretario General Ministerio de Educación. Secretario general Icfes. Secretario general Icetex
	Alberto Guzmán	2008 -Actual	Gerente general Biomerieux Colombia. Gerente Nacional de ventas y mercadeo Organon Teknika Colombiana.

El presidente Uribe llegó al poder con un marcado interés por eliminar o, en su defecto, reformar la CNTV. El primer intento se hizo a través del referendo, el cual se convirtió en un mecanismo por medio del cual se podía lograr la eliminación de la Comisión, pero al final este tema no fue incluido dentro de las preguntas.

En octubre de 2006 la ministra presentó a la comisión sexta del Senado un proyecto de ley con el cual se buscaba eliminar la institución, y crear un nuevo modelo para la prestación del servicio.⁸

El proyecto buscaba crear una entidad autónoma, que tendría a su cargo el servicio público de televisión, llamada Autoridad Independiente de Televisión (AIT). El gobierno nombraría durante tres meses a los miembros de la junta directiva de la AIT, para luego convocar a elecciones. Esta junta estaría compuesta por cinco miembros de los cuales dos serían elegidos por el gobierno nacional, otro por los canales regionales, el cuarto por los rectores de las universidades, y el quinto sería el defensor del pueblo.

Frente a la propuesta de que los representantes de las ligas de padres de familia, las facultades y profesionales de la televisión fueran reemplazados por el defensor del pueblo y un representante de los rectores universitarios, algunos comisionados afirmaron que esa medida estaría violando los artículos 76 y 77 de la Constitución en donde se afirma que la Comisión es un ente autónomo del gobierno. Por último, el gobierno propuso trasladar el presupuesto de la CNTV al Ministerio de Hacienda. Durante la exposición de motivos, frente al Congreso de la República, la ministra afirmó que la Comisión era un organismo desprestigiado y burocratizado, que

8 Por medio de esta reforma se planteó la posibilidad de crear un sistema estatal de televisión (SET), dentro del cual existirían tres canales: uno con programación educativa y cultural, que contaría con una junta de programación conformada por los ministerios de Educación, Cultura y Comunicaciones. El segundo sería para transmitir información institucional nacional, y el tercero tendría programación general y comercial (*El Tiempo* 2002, 26 de octubre).

no lograba proteger los derechos del televidente, y que hacía falta un sistema estatal de televisión que lograra articular las políticas públicas en materia de televisión. Además, denunció la existencia de una “[...] red de televisión estatal con una estructura técnica deficiente que ha producido serios problemas de aproximación con la ciudadanía” (Comisión Nacional de Televisión 2002: 119). Esta iniciativa generó múltiples críticas relacionadas con el interés del gobierno de controlar la televisión en el país a través de un ente gubernamental en vez de uno estatal.

En el mes de mayo de 2003, el diario *El Tiempo* informó que el proyecto de ley de televisión había sido rechazado en las comisiones sextas del Senado y la Cámara de Representantes. La ponencia presentada por los opositores al proyecto del gobierno (Guillermo Chávez, Edgar Artunduaga y Carlina Rodríguez) se llevó la mayoría de votos.

Sin embargo, en junio del mismo año el gobierno, a través de las comisiones sextas de Senado y Cámara, logró la aprobación del recorte de gastos de la CNTV, lo que significó que ésta no podría asignar más del 10% de su presupuesto en gastos de funcionamiento, y que un 40% se dedicaría al mantenimiento de la red de televisión. Los comisionados Fernando Devis y Antonio Bustos intervinieron en el debate con el fin de lograr que el recorte fuera únicamente del 12% del presupuesto, pero sus argumentos no fueron tenidos en cuenta (*El Tiempo* 2003, 11 de junio).

La intención de reformar la institución resurgió antes de finalizar el año 2004, cuando, con la aprobación de cuatro de los cinco comisionados de la CNTV, lograron liquidar Inversión y Audiovisuales. Jaime Niño Díaz, representante de los padres y las facultades, fue el único comisionado que, con el argumento de que el gobierno quería debilitar financieramente a la Comisión, votó en contra de la iniciativa (*El Tiempo* 2004, 27 de octubre). Según el periódico *El Tiempo*:

[...] el Gobierno Nacional ha logrado en este año lo que no pudo alcanzar con la ley de televisión que se hundió en año pasado en el Congre-

so. Con ella buscaba que una empresa operara la red (ahora se acaba Inravisión y lo hará Telecom), otra programara (se suprime Audiovisuales y nace otra) y se acabara el Canal A para dar paso al Institucional (éste va a cumplir un año) (*El Tiempo* 2004, 27 de octubre).

El presidente inició su segundo periodo de gobierno con el mismo interés de reformar la Comisión. La nueva ministra de Comunicaciones, María del Rosario Guerra, en una entrevista concedida al periódico *El Tiempo*, afirmó que la institución no había sido eficiente ni responsable, y que no había garantizado que los contenidos de la televisión colombiana fueran de calidad. Sin embargo, aseguró que la reforma que pretendía hacer respetaría la autonomía de la institución (*El Tiempo* 2004, 27 de agosto).

De esta forma, en octubre, la ministra presentó el proyecto para reformar la CNTV. Los tres puntos fundamentales incluidos fueron: el gobierno se quedaría con el control de la televisión por suscripción que sería manejado a través de la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones, el 60% de su presupuesto sería manejado por el gobierno, y el canal institucional (Señal Colombia) tendría la posibilidad de comercializar el 30% de su parrilla. Además, el proyecto proponía nuevamente que el fondo para la televisión fuera administrado por el gobierno. Al respecto, surgieron críticas desde la misma Comisión y desde sectores externos, argumentado que la reforma estaría violando la Constitución al eliminar la autonomía de la institución. Congresistas de la coalición de gobierno, como Carlos Ferro, se unieron a la oposición y a la CNTV con el fin de archivar el proyecto, lo cual se logró en junio de 2008 (*El Tiempo* 2008, 21 de mayo).

Al mismo tiempo, se conocieron algunas denuncias sobre la presión que estaba ejerciendo la ministra sobre algunos senadores para que votaran a favor del proyecto. Esto, debido a que la funcionaria convocó a ciertos parlamentarios a una reunión con el fin de explicar los detalles del proyecto y aclarar algunas dudas (*El Tiempo* 2006, 23 de mayo). A partir de esto, el gobierno y la junta de la Comisión se enfrentaron repetida-

mente debido a las intenciones de la ministra de adjudicarse el control de los operadores por cable, que incluían telefonía e Internet, además del debate que suscitaba la inclusión de la televisión digital en Colombia.

En 2009, el gobierno de Uribe revivió la idea de acabar con la Comisión, a raíz de las polémicas desatadas por la prórroga de los canales privados (véase *infra*) y por el nombramiento del reemplazo de Javier Álvarez. El comisionado Ricardo Galán le respondió al presidente argumentando que la Comisión presentaba problemas normativos y que era necesario reformarla, mas no eliminarla, por la importancia que tiene la institución para el país.⁹ Finalmente, el gobierno retiró la propuesta y planteó la redacción de un nuevo proyecto de ley en el cual se establecerían ciertas fórmulas para transformar la entidad.

Campaña presidencial

Durante la campaña presidencial para el segundo periodo del presidente Álvaro Uribe, se generaron varias situaciones que permitieron crear un desequilibrio informativo a favor de Uribe. A finales de enero de 2006, los cable-operadores —TV Cable y Cablecentro— transmitieron el consejo comunitario realizado por el presidente Álvaro Uribe en Bogotá en el contexto de la campaña presidencial. En cuanto a esto, aunque los consejos comunitarios no eran, en sí mismos, actividades de campaña presidencial, podían ser interpretados como tales y por esto la Corte Constitucional limitó su transmisión.¹⁰

9 El Comisionado hizo fuertes críticas a la forma de elección de los comisionados, a la participación de organizaciones comunitarias como microempresas de televisión, y al periodo de dos años, el cual resulta muy corto (*El Tiempo* 2009, 17 de febrero).

10 En palabras de la Corte Constitucional “[...] tampoco se pueden usar los privilegios de acceso oficial a la televisión y la radio. Es decir, no se pueden utilizar los canales institucionales para divulgar actos de gobierno. Además, tampoco se puede interrumpir la programación de televisión para transmitir discursos presidenciales durante el lapso de 60 días previsto en el artículo 22. Ello no impide, por supuesto, que todas las actividades de Gobierno se sigan realizando normalmente

Por este motivo, el ex procurador general Edgardo Maya afirmó que ni los canales públicos ni los privados tenían la facultad de realizar este tipo de transmisiones, de acuerdo con la Ley de Garantías (*El Tiempo* 2006, 1 de febrero). La Comisión dijo no ser competente para sancionar a los cable-operadores y afirmó que era el Consejo Nacional Electoral el que debía determinar si se había violado o no la ley.

Dentro de la junta directiva de la institución tres comisionados votaron a favor de la transmisión (Jorge Figueroa y Adela Mastre elegidos por el gobierno nacional y Fernando Álvarez elegido por los gremios de la televisión), quienes se opusieron fueron Eduardo Noriega (elegido por las asociaciones de padres de familia, y facultades de comunicación y educación) y Darío Montenegro (representante de los canales regionales). Según Eduardo Noriega, “[...] los comisionados en representación del gobierno han debido abstenerse de esta decisión, esto va a generar un desequilibrio descomunal en esta campaña electoral” (*El Tiempo* 2006, 4 de febrero).

Una segunda situación se presentó el 27 de febrero cuando se interrumpió la programación de los canales privados para darle paso a una alocución de 45 minutos del presidente Uribe. Noriega y Montenegro afirmaron, nuevamente, que no se les había comentado sobre el tema. Después, en marzo, los mismos tres representantes tomaron importantes decisiones sobre nombramientos internos, sin consultar a los otros dos.

De esta forma, al inicio de 2006, dentro de la junta directiva de la CNTV, se creó una mayoría que actuó a favor de las decisiones que favorecían al presidente Uribe.

por el presidente de la República según lo que él mismo estime adecuado, y que los medios de comunicación informen libremente sobre tales actividades. Por ejemplo, los consejos comunitarios se pueden continuar realizando donde y cuando el presidente lo considere apropiado, pero sobre éstos sólo pueden informar los medios de comunicación libremente, no el canal institucional”. Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Tercer canal, estándar digital y prórroga a canales privados

En el 2008, existieron tres procesos paralelos en donde la CNTV jugó un papel fundamental.

El primero de ellos fue la definición del estándar digital. En enero se empezó a discutir la implementación del estándar digital en Colombia, con el fin de aumentar la oferta de señales y brindar un servicio de televisión con mayor calidad. Esta medida, ampliaba la capacidad del espectro electromagnético y brindaba la posibilidad de crear más canales. La Comisión debía decidir sobre cuál de los cuatro formatos (Japón, Unión Europea, Estados Unidos y China) debía adoptarse en Colombia.

Los competidores iniciaron una campaña de *lobby*, ofreciendo servicios adicionales, con el fin de ser elegidos. Japón, por ejemplo, ofreció la instalación de fábricas en Colombia para la fabricación de decodificadores y equipos. Estados Unidos, por su parte, afirmaba que otorgaría ayudas económicas para Colombia y apoyo en investigación (*El Tiempo* 2008, 2 de marzo).

Por último, a finales de agosto, la CNTV eligió el estándar europeo. Este formato ofrecía costos bajos de implementación, además de movilidad, interactividad e imagen de alta resolución. La definición del estándar, según algunos comisionados, estuvo caracterizada por la autonomía en la toma de decisiones por parte de la CNTV. Algunos comisionados, como Juan Andrés Carreño, rescataron la poca influencia que tuvo el gobierno en la decisión, sobre todo por lo que significaba esta decisión para el gobierno, dado el compromiso que tenía con Estados Unidos y la firma del TLC (*El Tiempo* 2008, 28 de agosto).¹¹

Al mismo tiempo, la CNTV, junto con la ministra de Comunicaciones, inició el proceso para la adjudicación de un tercer

11 Sin embargo, durante el mismo periodo se hacían duras críticas a la opción de un tercer mandato del presidente Uribe vía referendo. En el editorial del 8 de septiembre del periódico *El Tiempo* se aseguraba que el presidente había logrado ocupar varias de las instituciones autónomas del Estado, entre ellas la CNTV. (*El Tiempo* 2008, 8 de septiembre).

canal privado en el país. A principios del año 2008, estos eran algunos de los grupos interesados en participar en la licitación: la Casa Editorial El Tiempo, junto con el Grupo Planeta (España); la organizaron Cisneros, junto con la Organización Luis Carlos Sarmiento, y el canal venezolano Globovisión. Sin embargo, la ministra María del Rosario Guerra anunció que el proceso se llevaría a cabo en el 2009.

En julio de 2008, en una carta enviada a la directora de la CNTV, María Carolina Hoyos, el procurador solicitó que la adjudicación del tercer canal se realizara a través de una subasta pública. Edgardo Maya proponía simplificar el proceso estableciendo unos requisitos mínimos que debían cumplir los participantes. Frente a esto, la ministra respondió que se tendría en cuenta la solicitud del procurador pero que el modelo se definiría en los próximos meses (*El Tiempo* 2008, 29 de julio).

En julio se conocieron los grupos que participarían en la licitación después de oficializar su inscripción en el Registro Único de Operadores Privados de Televisión (RUO). Los grupos Cisneros (Venezuela), Prisa y Planeta (España), junto con tres organizaciones nacionales, iniciaron el proceso de adjudicación, que según la CNTV se realizaría entre abril y mayo de 2009. La ley no permite que los concesionarios privados cuenten con una inversión extranjera de más del 40%; por esto, el Grupo Cisneros participará con la organización colombiana Inversiones Rediles; Prisa, junto con la Promotora Audiovisual de Colombia, y Planeta irá con Canal 3 Televisión Colombia.

En enero de 2009, se dio a conocer el precio base de subasta para la operación del tercer canal: 69 mil millones de pesos. La CNTV afirmó que en febrero se darían a conocer los prepliegos para la licitación y en junio se haría la adjudicación. Este proceso, según uno de los comisionados, ha estado en cabeza de la ministra de Comunicaciones quien ha estado al frente en cada una de las etapas.

En diciembre se inició la puja por la definición de la prórroga. Los presidentes de los dos canales privados de televisión, Caracol y RCN, se reunieron con el presidente Uribe preocu-

pados por la falta de transparencia en el proceso. Una de las dificultades se centraba en la negativa de la Comisión en hacer público el precio para el tercer canal, que según los operadores privados era menor al que les exigían a ellos. El presidente aseguró que habría transparencia en el proceso (*El Tiempo* 2008, 19 de diciembre). La situación generó una polémica nacional debido al monto que exigía la CNTV. Los canales debían pagar 82 millones de dólares y, además, el 7,58 de sus ingresos anuales. Los presidentes de Caracol y RCN se mostraron en desacuerdo y pidieron renegociar el contrato, mientras que la Comisión denunció presiones indebidas por parte de funcionarios de los dos canales.

El 27 de diciembre la CNTV anunció que se replantearía el precio exigido a los canales para la prórroga de los contratos por diez años, de acuerdo con el estudio realizado por las dos bancas de inversión contratadas para tal fin; Correval y Esfinanzas. Antes de terminar el año, el precio ya había sido nuevamente fijado: 132 millones de dólares, 17% más bajo que el planteado inicialmente.

Unos días después se planteó la posibilidad de que se firmara un contrato de prórroga entre la CNTV y los canales privados en donde no se especificara el precio. Es decir, se separaría el tema del precio y este último se negociaría una vez aprobada la prórroga. Al iniciar el 2009, la negociación se empezó a destrabar. La ministra de Comunicaciones anunció que se establecería un precio mínimo y uno máximo, el cual dependería del comportamiento de la economía en los próximos años. Esta decisión respondía a que las dos bancas de inversión habían tenido en cuenta la situación económica solo hasta el mes de septiembre de 2008, y que en los últimos meses el contexto había cambiado.

El 8 de enero se logró el acuerdo entre la CNTV y los canales privados con un precio mínimo de 82 millones de dólares y un máximo de 119 millones de dólares, según el comportamiento de la pauta en los próximos años. Esta medida fue tomada debido a la recomendación que hizo el ministro de

Hacienda, Alberto Carrasquilla, asesor externo de la CNTV, y los estudios realizados por Correval y Esfinanzas. Aunque los presidentes de Caracol y RCN no quedaron satisfechos, la acogieron y la prórroga fue extendida por diez años más (*El Tiempo* 2009, 8 de enero).

El comportamiento de los comisionados en el proceso de prórroga y de adjudicación del tercer canal ha sido vigilado por la Procuraduría. Esta institución ha afirmado que no ha habido claridad en las reglas de juego y que la CNTV no le ha entregado los documentos solicitados. Es decir, la Comisión no ha seguido las recomendaciones del director del Ministerio Público y, además, no ha entregado las trece modificaciones que se hicieron al contrato de prórroga, así como los estudios realizados por las dos bancas de inversión. En relación con esto, días después, el comisionado Fernando Álvarez pidió al procurador que no abandonara su posición de acompañamiento al proceso de prórroga advirtiendo que la Comisión presentaba fallas normativas y que por esto el procurador debía cumplir su función de defender el interés general (*El Tiempo* 2009, 14 de enero). El nuevo procurador, Alejandro Ordóñez, continuó con el proceso y abrió indagación preliminar contra los miembros de la CNTV por la prórroga a los canales privados con el fin de establecer si incurrieron en alguna falta disciplinaria.

En abril de 2009, la Comisión Sexta del Senado criticó la forma en que se estaba definiendo la adjudicación del tercer canal. Algunos congresistas advirtieron que en la institución se toman decisiones sin hacer los cálculos necesarios y sin tener certeza sobre la capacidad de financiación. De la misma forma, expresaron su inconformidad con la prórroga de la licencia a los canales privados haciendo referencia a la ausencia de reglas claras.

A finales del 2008, la CNTV estuvo nuevamente en el ojo del huracán mediático y ello debido a la concesión de la licencia a un operador de TV satelital vinculado a la captadora ilegal David Murcia Guzmán (DMG). La licencia fue otorgada al operador Elite Entertainment TV en 2007, el cual había aplazado

su entrada en funcionamiento desde junio de 2008, lo que hizo que la CNTV liquidara la concesión. La Procuraduría abrió indagación preliminar contra los comisionados de la CNTV por haber otorgado la licencia a dicho operador. El tema está siendo investigado y no se ha generado ningún resultado al respecto.

Conclusiones

La primera impresión que queda después de hacer este recuento de acontecimientos, entre desordenados y sórdidos, es la de un contraste muy grande entre el tamaño de los intereses políticos y económicos que se juegan en la CNTV, y la ineficacia de esa institución para tramitar con altura, eficacia y transparencia esos intereses. La televisión es el medio de comunicación más importante en Colombia y por eso tanto los políticos como los actores económicos quieren apropiarse de ella y, por lo visto, parecería que en muchos casos lo han logrado.

A veces tiende uno a pensar que el desorden y la falta de escrúpulos con los que se maneja todo en la CNTV es algo querido por el gobierno mismo, en el sentido de que es allí, en ese terreno caótico, en donde Uribe obtiene sus mejores réditos. Pero quizás esta afirmación sea más válida cuando se trata de lo político que cuando se trata de lo económico.

Lo cierto es que los principios de autonomía institucional y de defensa del pluralismo que inspiraron el diseño de la CNTV están lejos de ser hoy una realidad. En cuanto al proceso de elección y nombramientos, pareciera que el objetivo de incluir a la sociedad civil ha dado para que intereses económicos y políticos estén disputándose su control. En los procesos de elección no existe suficiente claridad y transparencia. La posibilidad de que el gobierno reglamente los procesos de elección para cada caso ha generado dudas y desconfianza, por decir lo menos; (ahí están, entre otras, las denuncias sobre la creación de asociaciones de “papel”). En la práctica ha permitido que los gobiernos en general y el presidente Uribe en particular, hayan influido en la composición de la junta directiva y hayan consolidado sus mayorías en la institución.

El hecho de que, desde su creación, todos los gobiernos hayan intervenido e influido de manera descarada en la CNTV —manipulando la elección de los comisionados y las decisiones que se toman dentro de la junta directiva de la institución— no es ningún consuelo ni mucho menos una justificación para el gobierno actual. Los intentos de eliminar la Comisión y la influencia ejercida en algunos de los procesos de elección mostrarían su responsabilidad. Los hechos que se presentaron durante la campaña de reelección del presidente Uribe —estudiados anteriormente— son suficientes para mostrar la responsabilidad del gobierno en la triste situación que vive actualmente la CNTV.

Referencias bibliográficas

Comisión Nacional de Televisión. 2002. *Consideraciones sobre el servicio público de Televisión*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Comisión Nacional de Televisión. 2002. *La Televisión que Colombia necesita*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Comisión Nacional de Televisión. 2002. *La Televisión bajo presión*. Bogotá: Comisión Nacional de Televisión.

Contraloría General de la República. 2006. *Evaluación de la gestión de la Comisión Nacional de Televisión*. Bogotá.

Yances, Germán. 2003. *Una televisión en construcción*. Bogotá: Imprenta Nacional.

La Comisión Nacional de Televisión. *Balance de una década*. (s.f). Recuperado el 20 de de octubre de 2008, de <http://www.c3fes.net/docs/CNTV.swf>

Notas de prensa

El Espectador. 2009, 7 de febrero. Las favoritas de una elección muy polémica.

El Espectador. 2009, 9 de febrero. Correo que enreda una elección.

El Tiempo. 2002, 10 de junio. CNTV: Reforma o muerte.

El Tiempo. 2002, 26 de octubre. Listo proyecto de la nueva Ley de Televisión.

El Tiempo. 2003, 6 de abril. La Ley de TV: al rojo vivo.

El Tiempo. 2003, 11 de junio. Recortan gastos de CNTV.

El Tiempo. 2004, 27 de octubre. Inravisión. Qué sigue ahora.

El Tiempo. 2006, 1 de febrero. Maya pide jalón de orejas a canales.

El Tiempo. 2006, 4 de febrero. Le dijeron sí a Consejos de Uribe.

El Tiempo. 2006, 3 de abril. El gobierno quiere poner a su comisionado: Teleantioquia.

El Tiempo. 2006, 23 de mayo. Ministra de Comunicaciones dice que no presiona a senadores para que le aprueben la ley de TV.

El Tiempo. 2006, 27 de agosto. Drástica reforma a la Comisión Nacional de Televisión.

El Tiempo. 2006, 12 de diciembre. Cayó el comisionado Ricardo Lombana.

El Tiempo, 2007, 17 de febrero. Pensar en cerrar la CNTV es miope e ingenuo.

El Tiempo. 2008, 12 de enero. 21 Universidades no podrán votar por comisionado de TV.

El Tiempo. 2008, 12 de febrero. Hoy comienza proceso de elección de comisionado de TV, bajo la lupa de Fiscalía y Procuraduría.

El Tiempo. 2008, 2 de marzo. De novela la competencia por la TV digital.

El Tiempo. 2008, 21 de mayo. Nuevas grietas en la coalición uribista se comenzaron a desvelar por la ley de televisión.

El Tiempo. 2008, 29 de julio. Subasta para tercer canal de televisión solicita procurador Edgardo Maya a Comisión de Televisión.

El Tiempo. 2008, 28 de agosto. Estándar europeo de TV digital deberá empezar a operar en Colombia en el segundo semestre del 2010.

El Tiempo. 2008, 8 de septiembre. Mejor esperen sentados.

El Tiempo. 2008, 19 de octubre. Con las calumnias me han decretado la muerte civil: Ángel R.

El Tiempo. 2008, 19 de diciembre. Falta de transparencia en tema de canales de TV, denuncian presidentes de Caracol y RCN.

El Tiempo. 2008, 22 de diciembre. ¿Cómo que perdonó personalmente al hijo de Pablo Escobar?

El Tiempo. 2009, 8 de enero. Canales privados y CNTV firmaron prórroga.

El Tiempo. 2009, 14 de enero. Comisionado Fernando Álvarez pidió al Procurador que vigile proceso entre CNTV y canales privados.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, sentencia C-359 de 1997, M. P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Entrevistas

Eduardo Noriega, ex comisionado CNTV, octubre 25 de 2008.

Germán Yances, ex funcionario CNTV, noviembre 7 de 2008.

Darío Montenegro, ex comisionado CNTV, noviembre 10 de 2008.

Ricardo Galán, comisionado CNTV, enero 16 de 2009.

María Carolina Hoyos, ex comisionada CNTV, febrero 1 de 2009.

Fernando Álvarez, comisionado CNTV, enero 28 de 2009.

Capítulo 5
La independencia
del Banco de la República
y la reelección presidencial

Sebastián Rubiano Galvis

El manejo de la economía es uno de los deberes más importantes de todo gobierno. Toda política que va a implementarse debe contar con recursos para ser financiada. Por eso, más que la cantidad de recursos que tenga un gobierno, lo más importante es que los maneje de forma responsable y pensando a largo plazo. No obstante, muchas veces esto no ocurre en la práctica dado el “cortoplacismo” con el que suelen pensar los gobernantes. Como el apoyo popular y la posibilidad de ser reelectos dependen de lo que hagan durante su gobierno, los gobernantes se concentran en los resultados que puedan producir dentro del término de sus mandatos. Por eso, una vez estos finalizan, la responsabilidad política y económica se esfuma o se traslada al gobierno siguiente. Es por eso que los gobernantes no suelen medir con precisión las consecuencias económicas de sus programas de gobierno, y tienden a no escatimar en el gasto público cuando están en el poder o cuando están preocupados por permanecer en él.¹ Esta irresponsabilidad macroeconómica a largo plazo de los gobiernos —que la teoría económica ha denominado *inconsis-*

1 En los últimos treinta años la teoría económica se ha interesado por estudiar los determinantes políticos de las fluctuaciones económicas, lo que se conoce como la *teoría de los ciclos políticos*. Según esta teoría, cuando un gobernante busca ser reelecto, implementa una política económica expansiva que estimula el comercio privado para que así los electores perciban un mejor clima económico y voten por él o por su partido; una vez es reelecto o elegido, esa política se reversa o se limita (Drazen 2000). Para un balance general de la discusión sobre los ciclos políticos véase López (2004).

*tencia intertemporal*²— tiene como principal consecuencia que la inflación aumente en el mediano plazo y que, por ende, el poder adquisitivo de la moneda disminuya.³

El mayor o menor alcance de ese riesgo depende, en buena medida, de quién tiene a cargo la función de emisión de la moneda. Si esta función está a cargo de los gobiernos, o si éstos tienen influencia directa sobre el ente encargado —como ocurrió en Colombia durante buena parte del siglo XX— los desequilibrios macroeconómicos a mediano y largo plazo pueden ser desastrosos. Es por eso que es importante separar las decisiones políticas y las decisiones monetarias. El diseño institucional que los Estados modernos han dispuesto para lograrlo es la delegación de la emisión monetaria en un órgano técnico, independiente de los órganos políticos, y con un horizonte temporal de largo plazo: un banco central.⁴

No obstante, que el control monetario esté en cabeza de un banco central es necesario, mas no suficiente, para evitar los riesgos de la inconsistencia intertemporal y de las demás consecuencias nocivas que tendría una política monetaria manejada por el gobierno. También es necesario que el ejercicio del control monetario sea verdaderamente independiente en la práctica (Cukierman 1992). Esta variable informal es de doble vía: no solo es necesario que el gobierno respete la independencia del banco central y no ejerza presiones en su contra, sino que también es necesario que éstos no cedan ante esas presiones. Si al tomar decisiones los bancos centrales cedieran ante el gobierno o el sector privado, se estarían validando ex-

2 Este concepto fue introducido por los premios Nobel de Economía Kydland y Prescott (1977). Acá empleo simplemente una aplicación del mismo a las políticas económicas de los gobiernos y su relación con el gasto. Para una explicación detallada del concepto véase Kydland y Prescott (1977).

3 Esto es particularmente común en países en desarrollo donde la tributación suele ser baja (Kalmanovitz 2003: 55).

4 Aunque no es la única razón que justifica la existencia de bancos centrales independientes, la inconsistencia intertemporal sí es una de las más importantes.

cesos de demanda, lo cual, según las circunstancias económicas, generaría aumentos generalizados de precios (Kalmanovitz 1995: 35, Steiner 1995: 5). Esto no sería otra cosa más que dejar la inflación a merced del gobierno o los empresarios.

Ahora bien, hay que reconocer que la independencia de los bancos centrales tiene una importante desventaja. Entregar el manejo de una buena parte de la economía a una institución tecnócrata, conformada por expertos sin legitimidad democrática, y aislarlos de los órganos de representación popular, tiene un costo democrático. Es por eso que existe una tensión recurrente entre los gobiernos y los bancos centrales: mientras que los primeros insisten en emitir moneda a fin de aumentar el gasto para implementar sus políticas (argumentando legitimidad democrática), los segundos insisten en moderar el gasto pensando en el largo plazo y en el poder adquisitivo de todos los ciudadanos. No obstante ese costo, la independencia de los bancos centrales tiene también un altísimo beneficio democrático: proteger la moneda de los ciudadanos de posibles abusos económicos por parte del gobierno. Cuando el objetivo de un banco central es asegurar la estabilidad de los precios del mercado y mantener —o aumentar, en la medida de lo posible— el poder adquisitivo de todos los ciudadanos, éste está cumpliendo una función democrática que beneficia a toda la población (Kalmanovitz 2003).⁵

Aunque el Banco de la República de Colombia fue creado en 1923, durante setenta años trasegó entre reformas y contrarreformas que le atribuían o recortaban funciones, y que permitían la activa participación del gobierno en sus funciones. Como en la práctica el control de la política monetaria y de la inflación recaía en el Ejecutivo, no existían tensiones entre el Banco y el gobierno. Sólo hasta 1991 Colombia, presionada por el neoliberalismo como nuevo modelo de desarrollo, se sumó a la ola

5 Con base en evidencia empírica, varios estudios han demostrado que entre la independencia de una banca central y los niveles de inflación de un país existe una relación inversamente proporcional. Véase Arnone et ál. (2006).

de países latinoamericanos que desde los años ochenta venían adoptando un modelo de banca central independiente (Junguito 1994). Así, la Constitución de 1991 erigió al Banco como un órgano público, autónomo y con objetivos definidos.

Pero pese a que la Constitución intentó garantizar la autonomía y la independencia del Banco, desde su creación ha existido un debate en la academia y en la agenda pública en torno a su verdadero nivel de independencia. Para algunos, el Banco ha sido una institución demasiado tecnócrata y excesivamente independiente, pues ha actuado como una “rueda suelta” al tomar decisiones sin tener en cuenta las políticas económicas de los gobiernos ni la realidad económica del país.⁶ Pero para otros, la independencia del Banco en varias ocasiones se ha visto amenazada no sólo por las presiones del gobierno, sino también por decisiones de órganos del poder judicial como la Corte Constitucional (Kalmanovitz 2000, 2003). Aún así, sin llegar al extremo de considerar al Banco como una “rueda suelta” de las demás instituciones del Estado, según varios economistas expertos en Colombia parece prevalecer la percepción según la cual el Banco ha sido una de las instituciones más autónomas e independientes desde la expedición de la Constitución de 1991.⁷

La reelección presidencial reabrió la discusión, pues aunque la percepción de independencia del Banco subsiste, la coyuntura parecería sugerir que esto está cambiando. El objetivo de este capítulo es, precisamente, estudiar el estado actual de

6 El sector productivo y exportador es un constante opositor del Banco. Así mismo, algunos sectores políticos también han sido férreos críticos del Banco. El fallecido senador Luis Guillermo Vélez es recordado por ser tal vez el mayor opositor del Banco en el Congreso, rol que ha sido heredado por el hoy senador Camilo Sánchez. En alguna ocasión, el presidente Ernesto Samper, refiriéndose a la Junta Directiva del Banco, dijo que durante su gobierno se había encontrado con unos “astronautas que hacían lo que querían” y que no lo dejaban gobernar.

7 Entrevistas a Miguel Urrutia, Bogotá, octubre 10 de 2008; a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009; a Salomón Kalmanovitz, Bogotá, mayo 14 de 2008, a Sergio Clavijo, Bogotá, octubre 17 de 2008.

la independencia del Banco de la República, a propósito de la primera reelección del presidente Álvaro Uribe.⁸ Para eso dividí este texto en tres partes. Primero hago una aproximación general al Banco de la República. Luego, analizo la relación del gobierno Uribe con la institución en los dos periodos de gobierno. Y por último, hago algunos comentarios finales.

Sobre el Banco de la República en Colombia

La separación entre las decisiones políticas y las decisiones monetarias no es una idea reciente. Como señala Kalmanovitz (2003), la idea de la independencia monetaria tiene su origen en la arquitectura política creada por las revoluciones democráticas en Europa. Durante esta época —los siglos de las revoluciones europeas—, así como los parlamentos limitaban a los gobiernos garantizando que solamente pudieran decretar impuestos o préstamos confiscatorios negociándolos con los representantes de los contribuyentes —bajo el principio de que no habría impuestos sin representación—, también se consideraba importante que las juntas de emisión de los bancos centrales estuvieran protegidas del poder de los gobiernos, pues éstos estaban tentados siempre a imponer tributos inflacionarios que limitaban el poder adquisitivo de la mayoría de la población (Kalmanovitz 2003: 15).

Sin embargo, durante mucho tiempo, la idea de la independencia de las juntas de emisión no fue más que mera retórica. Aunque los primeros bancos centrales de la historia —el *Sveriges Riksbank* creado en 1668 por el imperio sueco, y el célebre *Bank of England* creado en 1694— tenían como finalidad contribuir a un manejo fiscal y monetario más responsable, también actuaban como prestamistas de los gobiernos y como administradores de créditos públicos y privados. Este hecho

8 Este capítulo fue elaborado principalmente con notas de prensa de los periódicos *El Tiempo* (www.eltiempo.com) y *El Espectador* (Elespectador.com) y de la *Revista Semana* (www.semana.com). Igualmente se realizaron algunas entrevistas en profundidad a personas cercanas al funcionamiento de la institución.

hacía que, en la práctica, los políticos siguieran teniendo una injerencia importante en la emisión (Bordo 2007). Solo fue hasta mediados del siglo XX que se hicieron arreglos institucionales orientados a garantizar una verdadera independencia política, técnica y operacional de las bancas centrales. Desde la década de los setenta, prácticamente todas las economías desarrolladas del mundo comenzaron a crear bancos centrales independientes.

América Latina comenzó a sumarse a la ola global de economías con bancos centrales independientes hasta hace apenas dos décadas. Como parte de los programas de ajuste estructural, uno a uno los países latinoamericanos implementaron reformas que pusieron a funcionar bancos centrales independientes.⁹ Estas reformas fueron el antídoto para contrarrestar parte de la profunda crisis económica de la región en los años ochenta, la cual había llevado a empezar la década de los noventa con una inflación promedio de 500% en la región (Carstens y Jácome 2005: 44-45). Con la creación de los bancos, la inflación disminuyó a cifras de uno o dos dígitos. Como se mencionó, en Colombia el Banco existe desde 1923, pero sólo setenta años después se creó una banca central verdaderamente independiente.

A continuación hago un recuento breve y general de la historia del Banco de la República en Colombia, y luego explico cómo quedó establecido en la Constitución de 1991.

“La maquina de los billetes”

Desde más de veinte años antes de la creación del Banco, la necesidad de un órgano de banca central —el cual no fue previsto por la Constitución de 1886— cada vez se hacía más evidente. A finales del siglo XIX había algunos bancos privados de

9 Algunos de esos países fueron Chile (1989), El Salvador (1991), Argentina (1992 y 2002), Nicaragua (1992- 1999), Colombia (1991), Venezuela (1992 y 1999), Ecuador (1992- 1998), Perú (1993), México (1993), Costa Rica (1995), Bolivia (1995), Uruguay (1995) y Paraguay (1995). La única excepción ha sido Brasil (Carstens y Jácome 2005: 43).

emisión, y el gobierno tenía la facultad de ejercer inspección y vigilancia sobre los mismos. Pero el hecho de que varios bancos emitieran papel moneda generó un considerable desorden monetario (Lloreda 1995: 86). La falta de un órgano autónomo que hiciera las veces de banca central y que controlara el gasto y la emisión explica, en parte, ese desorden (*Gaceta Constitucional* 73 1991, 14 de mayo).

La desorganización monetaria fue más notoria luego del caos político y económico que dejó la guerra de los Mil Días. La irresponsable emisión monetaria que promovía el gobierno para financiar la guerra tuvo como consecuencia la hiperinflación más alta en toda la historia del país, con cifras de hasta cuatro dígitos. Por ello, tras la reforma constitucional de 1910, que prohibió al gobierno ejercer directa e indirectamente funciones de emisión de moneda, se comenzó a considerar la posibilidad de crear un órgano de banca central que ayudara a moderar la emisión monetaria. En ese proceso fueron determinantes las *misiones económicas*, que eran grupos de expertos extranjeros que llevaban a cabo estudios de la realidad económica del país y hacían recomendaciones de reforma institucional. En 1923 el gobierno de Pedro Nel Ospina contrató la Misión Kemmerer, cuya recomendación principal fue la creación de un órgano autónomo para la emisión monetaria.¹⁰ El gobierno acogió la propuesta e impulsó la expedición de la Ley 25 de 1923, por medio de la cual se creó el Banco de la República. El Banco fue creado como un órgano no estatal,¹¹ y se le confiaron mediante concesión las funciones de emitir la moneda, de actuar como prestamista de última instancia y como banquero del gobierno, y se le encargó la administración de las reservas internacionales del país.

10 La misión estuvo liderada por el economista Edward Walter Kemmerer, quien también dirigió misiones económicas de reforma en México (1917), Chile (1925), Ecuador (1926) y Perú (1931), entre otros. Para un estudio general sobre las misiones económicas internacionales en Colombia entre 1930 y 1960, véase Arévalo (1997).

11 Fue creado como una sociedad anónima en la que tenían participación el gobierno, varios bancos nacionales y algunos particulares.

Entre los años treinta y sesenta hubo importantes reformas que poco a poco apuntaban a convertir al Banco en un órgano de banca central. En 1931 hubo una segunda Misión Kemmerer de la que resultó la Ley 82 de ese año, a través de la cual se autorizó la participación del ministro de Hacienda en el Banco, así como de representantes de la Federación de Cafeteros y de las cámaras de comercio, y se reguló también el intercambio internacional de divisas. En 1949 la Misión Grove recomendó atribuir más funciones financieras al Banco para promover el desarrollo, entre ellas, la facultad de fijar y variar las tasas de interés en los préstamos. En 1951 el gobierno se retiró como accionista del Banco, y mediante el Decreto legislativo 756 de 1951 le atribuyó la facultad de diseñar las políticas monetarias, crediticias y cambiarias (*Gaceta Constitucional* 73 1991, 14 de mayo).

No obstante, al ser un ente de derecho privado, el exceso de funciones públicas que se le estaban atribuyendo despertó preocupaciones (Lloreda 1995: 87). Por ello, las facultades que el Decreto legislativo 756 de 1951 le había dado al Banco regresaron al Estado en 1963 cuando el gobierno creó la Junta Monetaria, un órgano público que se encargaría del diseño de la política monetaria, crediticia y cambiaria, dejando al Banco como un simple ejecutor de las mismas. Luego, en 1973, el gobierno adquirió todas las acciones del Banco, nacionalizó su capital y lo convirtió en un ente de derecho público. Aunque el Banco pasó a ser parte de la rama ejecutiva, el esquema dividido de planeación —a cargo de la Junta Monetaria— y ejecución —a cargo del Banco— de la política monetaria siguió operando hasta 1991.

Con este diseño institucional, en la práctica los gobiernos ejercían una gran influencia en la emisión de moneda de dos maneras. Una era la emisión como tal. Como la Junta Monetaria estaba conformada por ministros y funcionarios del Ejecutivo, el gobierno ponía fácilmente a funcionar la “maquineta de imprimir de billetes” ya no para financiar guerras pero sí para afrontar crisis fiscales. El exceso de dinero circulante aumentaba la inflación a niveles astronómicos. La otra forma

de influencia era a través de los préstamos. En ejercicio de su función crediticia, el Banco podía otorgar préstamos de tesorería a los gobiernos, quienes obtenían precios irrisorios (por debajo del mercado) con plazos demasiado laxos, lo cual estimulaba igualmente el aumento de la inflación (*El Tiempo* 2008, 5 de septiembre). Estas formas de injerencia de los gobiernos en la función monetaria y crediticia crearon desequilibrios macroeconómicos que en la década de los ochenta llamaron la atención sobre la importancia de la verdadera independencia y autonomía del Banco.

El Banco de la República en la Constitución de 1991

El Banco, según la Constitución de 1991, es la máxima autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, recogiendo los rasgos principales de una banca central contemporánea.¹² Ossa e Ibáñez (1995 b: 106-110) describen algunos de esos rasgos. Acá resalto cinco de ellos.

El primero es que el Banco es un órgano público de naturaleza especial. El esquema dividido —Junta/Banco— para el diseño y la ejecución de la política monetaria venía revelando serias debilidades desde hacía ya varios años.¹³ Dado que la Junta estaba conformada por ministros y funcionarios del Ejecutivo, en la práctica estaba políticamente comprometida con el gobierno de turno. Como consecuencia, esa politización monetaria había impedido también la formulación de una política monetaria definida y pensada para más allá del corto plazo (Lloreda 1995). Por eso desde 1991, el Banco es la institución reguladora de las políticas cambiaria, monetaria y crediticia:

12 De hecho, al igual que Chile, el modelo por seguir fue el del Deutsche Bundesbank, el banco central alemán, el cual sirvió como modelo para la creación del banco central de la Unión Europea en 1998. Entrevista a Miguel Urrutia, Bogotá, octubre 10 de 2008.

13 El papel de Alfonso Palacio Rudas en la Constituyente fue fundamental en este punto. Desde hacía ya décadas que Palacio Rudas era un ferviente crítico de la intervención del gobierno en la política monetaria y, al mismo tiempo, un defensor del modelo de banca central independiente. Para un análisis del papel de Palacio Rudas en el proceso de reforma del Banco, véase Avella (2002).

dichas funciones ya no están en cabeza de órganos políticos ni privados.

El segundo es la independencia orgánica. Aunque el Banco no pertenece a ninguna de las tres ramas del poder público, es un organismo autónomo. En los términos del artículo 113 de la Constitución, el Banco es un organismo autónomo e independiente que también cumple con los fines esenciales del Estado. Relacionado con el anterior, hay un tercer rasgo que es la autonomía funcional, que consiste en tener una función propia y especial dentro del ámbito económico del Estado. Sin perjuicio de la exigencia constitucional que tiene el Banco de coordinar sus decisiones con la política macroeconómica general, sus funciones son especiales, propias y distintas de las de la administración fiscal o tributaria.¹⁴

El cuarto rasgo es el deber de velar por la estabilidad de la moneda, es decir, por mantener su poder adquisitivo. Este deber —el más importante del Banco— se materializa en la obligación constitucional de mantener la inflación a la baja. Excepto por dos periodos (1950-1953 y 1967-1972), la inflación en Colombia durante el siglo XX siempre tendió al alza, y casi siempre, de manera excesiva (Lloreda 1995: 88).¹⁵ Por eso, la

14 Hay que anotar que la Constitución no previó una independencia absoluta del Banco. Si bien estos dos rasgos son propios del Banco que concibió la Constituyente, la propia Constitución, así como la Ley 31 de 1992, exigen que éste ejerza sus funciones en coordinación con la política económica general. De ahí que la Corte Constitucional haya señalado en varias ocasiones que la independencia del Banco no es ni puede ser absoluta. En sentencia C-481 de 1999, señaló que; “en la medida en que (I) las decisiones de la Junta del Banco tienen impactos indudables sobre el empleo y el crecimiento, y (II) esta institución es una autoridad estatal cuyas funciones (III) además deben ejercerse ‘en coordinación con la política económica general’, resulta indudable que la Junta del Banco de la República, si bien tiene como finalidad básica preservar el poder adquisitivo de la moneda (CP, art. 373), no puede, sin embargo, ser indiferente a los resultados de sus decisiones sobre el empleo y el crecimiento, que explícitamente debe tomar en consideración” Corte Constitucional, sentencia C-481 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero. En adelante considérese esta relatividad cuando se hable de “independencia del Banco”.

15 Solo hasta los años noventa, una vez reformado el Banco por la Constitución, la inflación en Colombia descendió de una cifra de dos dígitos a una de uno solo.

Asamblea Constituyente de 1991 no solo quiso crear una institución autónoma e independiente, sino que le trazó un objetivo claro y definido: disminuir la inflación. De ahí el carácter democrático de la institución: si el Banco es independiente puede proteger a los ciudadanos de los abusos del poder central protegiendo su moneda.¹⁶

El quinto rasgo es la atribución de funciones como la emisión de la moneda, la regulación de la circulación monetaria, los cambios internacionales y el crédito. Aunque varias de estas funciones ya las ejercía el Banco desde antes de 1991, el artículo 371 de la Constitución las acogió. Además de las mencionadas, otras funciones que se le atribuyeron al Banco son: servir de prestamista de última instancia y de banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del gobierno. La Ley 31 de 1992 definió con precisión el sentido y el alcance de cada una de estas funciones.

El sistema de elección

El artículo 371 de la Constitución, y el artículo 34 de la Ley 31 de 1992, establecieron la composición y el sistema de elección de la Junta Directiva del Banco. Dicha Junta está conformada por siete miembros: cinco codirectores, el gerente y el ministro de Hacienda, quien representa las posturas del gobierno, preside la Junta y fija su agenda (cuenta con voz y voto).

Los cinco codirectores son nombrados directamente por el presidente de la República para periodos de cuatro años, prorrogables máximo dos veces. Es decir, un codirector puede estar en el Banco desde cuatro hasta doce años. Sin embargo,

16 La Corte Constitucional ha señalado que aunque el Banco no puede desconocer las metas de crecimiento económico, su *target* principal es el control inflacionario. Pese a esto, una demanda recurrente de algunos sectores ha sido que el Banco, al igual que los bancos centrales de otros países, tenga como objetivo principal no solo disminuir la inflación sino también promover el crecimiento económico, o que incluso el *target* del crecimiento prime sobre el de la inflación. Algunos economistas como Rudolph Hommes han sostenido esa tesis en Colombia. Cuando el Nobel de Economía Joseph Stiglitz visitó el país y se reunió con el gobierno, esa fue una de las recomendaciones que hizo.

CUADRO 1. Formas en las que el presidente puede nombrar a un codirector del Banco

Situación	Nombramiento
Remoción discrecional por facultad constitucional	El presidente tiene la facultad constitucional de remover discrecionalmente a dos de los cinco codirectores. Esto puede hacerlo cada cuatro años, en la mitad del periodo presidencial (Constitución Política 1991, art. 371).
Vencimiento del tercer periodo de un codirector	El presidente deberá nombrar a un nuevo codirector. Este nombramiento es adicional y extraordinario y, por ende, no agota las dos remociones que el presidente puede hacer cada cuatro años (Constitución Política 1991, art. 371).
Faltas absolutas de un codirector	Ante las faltas absolutas (renuncia aceptada, muerte, ausencia injustificada a más de dos sesiones, o la destitución decretada por sentencia judicial), el presidente deberá nombrar a su reemplazo para el resto del periodo. Este nombramiento es adicional y extraordinario, y por ende no agota las dos remociones que el presidente puede hacer cada cuatro años (Ley 31 de 1992, art. 35).

la Constitución otorgó al presidente la facultad de remover discrecionalmente a dos de los codirectores cada cuatro años, en la mitad del periodo presidencial. El periodo de los codirectores que no son removidos queda automáticamente renovado. Igualmente, si durante el mandato presidencial se vence el tercer periodo de un codirector, o si un codirector renuncia al cargo (Ley 31 de 1992 art. 35), el presidente también deberá nombrar a su reemplazo. Estas dos últimas situaciones son eventualidades que permiten que, en la práctica, los presidentes puedan nombrar durante su mandato a más codirectores de los que la Constitución estableció.

Por su parte, el gerente del Banco no es nombrado por el presidente sino por los codirectores de la Junta mediante votación. Su periodo es de cuatro años, prorrogables hasta por dos periodos adicionales. El presidente no puede remover al gerente, y su ratificación para su segundo o tercer periodo depende de los codirectores. Cada codirector presenta candidatos para someterlos a votación, y los codirectores mismos pueden ser candidatos a gerente.

Este sistema de elección fue diseñado para garantizar la continuidad de las políticas del Banco, evitar que éstas se vean influenciadas por los ciclos políticos, y asegurar la independencia del Ejecutivo. Adicionalmente, la presencia del ministro de Hacienda en la Junta, y la facultad del presidente de remover a dos codirectores cada cuatro años, busca ayudar a coordinar las decisiones del Banco con la política macroeconómica general del gobierno, tal como lo ordena la Constitución.

No obstante, la presencia del ministro en la Junta es bastante *sui generis*. En muchos países latinoamericanos los ministros de Hacienda tienen presencia e incidencia en las decisiones de los bancos centrales, pero Colombia es el único país de América Latina en el que el ministro preside la Junta, tiene voz y voto en ella, decide cuándo se convoca y, además, define su agenda (Junguito 1994, Clavijo 2000). La discusión acerca de si este arreglo institucional ha permitido al Ejecutivo tener más control y participación en las decisiones del Banco aún está abierta (Steiner 1995).

Uribe y el Banco

Como señalaba en la introducción, dos requisitos son fundamentales para tener un banco central independiente: un diseño institucional que garantice formalmente la independencia (sistemas de elección y funciones, por ejemplo), y que el gobierno y los agentes privados no presionen al Banco, y que éste no ceda ante esas presiones. En este apartado analizo esos dos aspectos durante los dos periodos de Álvaro Uribe (2002-2009). El objetivo último es evaluar en qué medida la reelección presidencial afectó la independencia del Banco. Para eso primero examino los relevos y nombramientos en la institución durante la era Uribe, y posteriormente hago un balance general de la relación del Banco con el gobierno durante ese periodo (2002-2009).¹⁷

17 En lo que tiene que ver con el primer tema, es importante definir previamente lo que se entiende por lo que debería ser un buen codi-

Relevos y nombramientos

En sus siete años de gobierno, el presidente Uribe ha nombrado a cinco codirectores del Banco. A continuación examino esos nombramientos de acuerdo con el periodo presidencial en el que ocurrieron.

Primer periodo presidencial (2002-2006)

Cuando Uribe asumió la presidencia en 2002, la Junta Directiva del Banco estaba conformada así:

CUADRO 2. Composición de la Junta Directiva del Banco de la República (2002)

Cargo	Miembro	Periodo(s)
Gerente	Miguel Urrutia	1993-1997; 1997-2001; 2001-2005
Codirector	Salomón Kalmanovitz	1993-1997; 1997-2001; 2001-2005
Codirector	Sergio Clavijo	1999-2003; 2003-2005
Codirector	Leonardo Villar	1997-2001; 2001-2005
Codirector	Fernando Tenjo	2001-2005
Codirector	Carlos Caballero	2001-2003
Ministro de Hacienda	<i>Roberto Junguito</i>	2002-2003
	<i>Alberto Carrasquilla</i>	2003-2007

Uribe asumió su primer mandato con una Junta que había sido conformada en su totalidad por presidentes anteriores:

rector de la Junta del Banco. El artículo 29 de la Ley 31 de 1992 exige: “ser colombiano y ciudadano en ejercicio (i), tener título profesional (ii), haber desempeñado cargos públicos o privados con reconocida eficiencia y honestidad, haber ejercido su profesión con buen crédito o la cátedra universitaria; en cualquiera de los casos, sumados, durante un periodo no menor de diez (10) años, en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas o el derecho económico (iii)”. En relación con el tercer punto, Salomón Kalmanovitz considera que “en palabras sencillas, un buen codirector debe ser experto en política monetaria, cambiaria y/o crediticia”. Pero además de la experticia técnica —que es ya un requisito informal para todos los empleados y funcionarios del Banco—, es igualmente importante que el codirector sea una persona independiente del gobierno. Eso implica no tener compromisos previos con éste, o en caso de tenerlos, tener un deber de ingratitud con el presidente que lo nombra y con su política económica, y pensar siempre en cumplir los objetivos del Banco y no los del gobierno. Lo anterior sin perjuicio de la obligación del Banco de coordinar sus decisiones con la política económica del gobierno. Entrevista a Salomón Kalmanovitz, Bogotá, mayo 14 de 2008.

Salomón Kalmanovitz (César Gaviria); Leonardo Villar (Ernesto Samper); Sergio Clavijo, Fernando Tenjo y Carlos Caballero (Andrés Pastrana); y el gerente Urrutia fue nombrado por la Junta de 1993, y reelegido en 1997 y en 2001. Nominalmente, el único voto favorable al gobierno en la Junta era el del Ministro de Hacienda. Además, durante su primer periodo (2002-2006), Uribe nombró a tres codirectores del Banco.

El primero de ellos fue Juan José Echavarría en 2003. Tras apenas dos años en la Junta, Carlos Caballero renunció aduciendo razones personales, por lo cual el presidente Uribe debió nombrar a su reemplazo. El elegido fue Echavarría, un economista que venía de ser director de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). El nombramiento de Echavarría fue muy bien recibido por su perfil técnico, dado que tenía una larga trayectoria como académico (maestría y doctorado en economía en universidades norteamericanas). Desde su cargo en Fedesarrollo Echavarría fue un defensor de la labor y de la independencia del Banco, y antes de asumir su cargo en la Junta, se manifestó a favor de las políticas de ese órgano en los últimos años (*El Tiempo* 2003, 4 de abril). Desde que fue nombrado, fue un codirector independiente.¹⁸ Poco tiempo después de su nombramiento, incluso acusó al gobierno por el manejo irresponsable de la deuda externa (*El Tiempo* 2003, 23 de octubre).

A finales de 2004 se vencía el tercer periodo del gerente del Banco, Miguel Urrutia. Si bien el gobierno no participa en la elección del gerente, hubo una fuerte puja para elegir al sucesor de Urrutia. Aunque Uribe dijo haberle expresado a su ministro de Hacienda que votara libremente y sin prejuicios (Presidencia de la República 2004), se decía en la prensa que los candidatos que el gobierno prefería eran Roberto Junguito —ex ministro de hacienda de Uribe— y el codirector Juan José Echavarría (*Primerapágina.com* 2004, 29 de noviembre). Sin embargo, contra todos los pronósticos, los codirectores Villar,

18 Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

Tenjo y Kalmanovitz formaron un bloque decisorio y dieron su voto a José Darío Uribe, un economista que venía de las entrañas del Banco pues llevaba ya once años trabajando allí, primero como subgerente de investigaciones y luego como gerente técnico. Su elección como gerente fue bien recibida, pues Uribe era un técnico y un experto bien preparado (maestría y doctorado en economía en la Universidad de Illinois).

En 2005 el presidente nombró a otros dos codirectores. Uno de ellos fue Juan Mario Laserna, quien entró a la Junta en reemplazo de Sergio Clavijo, a quien Uribe decidió remover. Laserna había sido viceministro de Hacienda en el gobierno Pastrana, y había hecho estudios de pregrado y posgrado en Stanford y Yale. Aunque le restó importancia al tema de la independencia del Banco, que en ese entonces se debatía debido a las recurrentes presiones del gobierno por el tema cambiario,¹⁹ desde el comienzo dejó claro que iba a ser un codirector independiente: “Al Banco se le pueden sugerir cosas, eso no es presión. Yo no veo cuestionada la independencia del Banco, al menos en lo que a mí concierne en lo más mínimo [...] Si me vienen a decir una cosa en la que no creo, pues la voy a oír pero no la voy a hacer” (*El Tiempo* 2005, 9 de marzo). Varios economistas entrevistados coinciden en que Laserna ha sido muy independiente.²⁰ Tras su salida del Banco en 2009, Laserna dijo que nunca había recibido una llamada de Palacio en la que le sugirieran cómo votar en la Junta (*El Espectador* 2009, 21 de febrero). A él se le atribuye haber promovido la decisión del Banco de hacer públicas las minutas en las que constan las discusiones de la Junta.

El otro codirector nombrado en 2005 fue Carlos Gustavo Cano. Como Salomón Kalmanovitz cumplía en ese año su tercer periodo, además de poder remover a un codirector —que finalmente fue Clavijo— Uribe debía nombrar a su reemplazo.

19 Más adelante volveré sobre este punto.

20 Entrevista a Miguel Urrutía, Bogotá, octubre 10 de 2008; entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

Cano fue el elegido por el presidente para reemplazar a Kalmanovitz. A diferencia de Echavarría y de Laserna, el perfil de Cano fue más cuestionado por su pasado en el sector productivo. Antes de ser nombrado, Cano fue ministro de Agricultura de Uribe y había sido presidente de la Federación Nacional de Arroceros y de la Sociedad de Agricultores de Colombia.²¹ Lo anterior, sumado al hecho de que fue asesor de campaña de Uribe en temas agrícolas, despertaba dudas sobre su independencia como director (*El Tiempo* 2005, 22 de enero). Cano fue percibido como la ficha del gobierno y del sector productivo en el Banco, y así lo afirmó. Llegaba al Banco con

[...] el compromiso enorme de llevar la visión del sector real de la economía a esa especie de santuario, donde tradicionalmente ha imperado más la teoría que la práctica, más la ortodoxia que la heterodoxia [...] La pluralidad va a profundizarse con mi llegada a la Junta. Yo voy a ser el contrapeso de la extrema ortodoxia. Voy a ser el contrapeso de la indiferencia por la suerte del país. Voy a hacer el contrapeso de las ideas que riñen contra el hecho incontrovertible de que una tasa de cambio como la que tiene Colombia hoy constituye una enorme dificultad para que, a través de la ocupación pacífica y productiva del territorio nacional, podamos contribuir a la lucha contra el terrorismo (*El Tiempo* 2005, 30 de enero).

La agenda de Cano parecía sugerir que en esta ocasión el presidente no iba a nombrar un codirector independiente sino que iba a procurar poner una voz más del gobierno en la Junta. Cuatro años después, algunos economistas como Salomón Kalmanovitz, consideran que Cano no ha sido independiente pues ha sido el codirector que más suele votar en la Junta en consonancia con el ministro de Hacienda.²² No obstante, según Alejandro Gaviria, la posición de Cano se ha moderado y recientemente ha dado muestras importantes de independencia.²³

21 El mismo salto que dio Cano —de ser ministro de Agricultura a ser codirector del Banco— lo había dado Antonio Hernández Gamarra en 1996, quien era ministro Samper y fue nombrado por él en el Banco.

22 Entrevista a Salomón Kalmanovitz, Bogotá, mayo 14 de 2008.

23 Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

Tras estos tres nombramientos, la conformación de la Junta del Banco en 2006 quedó así:

CUADRO 3. Composición de la Junta Directiva del Banco de la República (2006)

Cargo	Miembro	Periodo(s)
Gerente	José Darío Uribe	2004-2008; 2008-2012
Codirector	Carlos Gustavo Cano	2005-2009; 2009-2013
Codirector	Juan Mario Laserna	2005-2009
Codirector	Leonardo Villar	1997-2001; 2001-2005; 2005-2009
Codirector	Fernando Tenjo	2001-2005; 2005-2009; 2009-2013
Codirector	Juan José Echavarría	2003-2007; 2007-2011
Ministro de Hacienda	Alberto Carrasquilla	2003-2007

En 2006, antes de terminar su primer periodo y ser reelegido, Uribe ya había nombrado a tres codirectores. Contando al ministro, el gobierno ya tenía mayoría formal en la Junta (cuatro de siete). No obstante, como anotaba, dos de los codirectores que Uribe nombró —Echavarría y Laserna— han sido independientes del gobierno al votar, por lo cual la independencia del Banco no se vio afectada.

Segundo periodo presidencial (2006-2010)

Gracias a la reelección, Uribe ejercería la presidencia por otros cuatro años. Esto le daba la facultad de nombrar a un codirector más, pues el tercer periodo de Leonardo Villar se vencería en 2009. Pero además, teniendo en cuenta que Laserna y Cano cumplían su primer periodo, y que Tenjo cumplía su segundo, Uribe tenía la posibilidad de remover a un codirector para nombrar a otro: es decir, la reelección le permitió nombrar a dos codirectores más. Esto despertó serias preocupaciones porque muchos anticipaban que el presidente removería a Fernando Tenjo y no a Echavarría o a Cano, pues el primero, a pesar de su independencia, mantiene una buena relación con Uribe, y el segundo es el codirector más cercano a las políticas del gobierno (*Revista Semana* 2008, 29 de noviembre). Además, estos

dos codirectores no solo habían sido nombrados por el propio Uribe sino que llevaban poco tiempo en la Junta: Echavarría había completado su primer periodo en 2007, y Cano apenas terminaba el primero. La remoción de Laserna también era improbable, pues este también completaba hasta ahora su primer periodo.

La opción que quedaba era Fernando Tenjo, quien ya iba a cumplir su segundo periodo, y junto a Villar era el único que no había sido nombrado por el presidente Uribe. Este escenario prendió las alarmas de los economistas y de la opinión pública, pues si Uribe removía a Tenjo y nombraba a su reemplazo, habría nombrado a la totalidad de los codirectores de la Junta. Si bien los codirectores nombrados por Uribe en 2003 y 2005 habían sido hasta ahora muy independientes del gobierno —con la excepción parcial de Cano—, el hecho de que el presidente tuviera la puerta abierta para nombrar a todos los codirectores representaba una seria amenaza para la independencia del Banco (*Portafolio* 2008, 13 de agosto).

Las preocupaciones se agudizaron cuando se conoció el perfil que Uribe tenía pensado para los futuros codirectores. Dados los constantes desacuerdos con el Banco en los últimos años, Uribe, dejando a un lado la tradición de nombrar en el Banco a economistas técnicos, consideraba —siguiendo el perfil del codirector Cano— nombrar a empresarios, inversionistas o dirigentes gremiales (*Revista Cambio* 2009, 26 de febrero). Esto parecía corresponder a una voluntad del presidente de reequilibrar las decisiones de la Junta del Banco a favor de los intereses del gobierno y de los gremios exportadores.²⁴ El presidente Uribe le ofreció el cargo de codirector a José Félix Lafaurie, presidente de Fedegán y líder del gremio ganadero, uno de los más afectados por las políticas del Banco en los últimos años.

La sola posibilidad de que Uribe pensara en nombrar a un empresario y no a un técnico prendió aún más las alarmas.

24 Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

Llovieron los editoriales y las columnas de opinión criticando la idea y defendiendo la independencia del Banco. Varios ex codirectores de la institución y ex ministros de Hacienda —como Salomón Kalmanovitz, Sergio Clavijo, Juan Camilo Restrepo, Rudolph Hommes, entre muchos otros— se pronunciaron en defensa de la independencia del Banco. Según estos economistas, romper con la tradición —informal— de nombrar en el Banco a economistas técnicos, ex ministros de Hacienda, investigadores o académicos, no solo sería un intento de minar la independencia del Banco, sino también un irrespeto a la institución.²⁵ Para ellos, eso significaría privilegiar los intereses privados por encima de los públicos y, al mismo tiempo, representaría un desprecio frontal por lo técnico y una prevalencia de lo político.

No obstante, y a pesar de todas esas preocupaciones, el resultado no fue tan desalentador. En primer lugar, a finales de 2008 se supo que Juan Mario Laserna salía de la Junta —tras haber cumplido apenas un periodo— para lanzarse a la política con el partido conservador. Según el propio Laserna, él no renunció, sino que pidió al presidente Uribe que fuera él el removido (*El Espectador*, 2009, 21 de febrero). Así se desechó la posibilidad de que se removiera a Fernando Tenjo. En segundo lugar, el líder ganadero Lafaurie, férreo enemigo del Banco, declinó la postulación.²⁶ Ante ese rechazo, y tras descartar otros candidatos similares, la potencial inconveniencia de despreciar los perfiles técnicos terminó siendo un factor importante. En cierta medida, también puede decirse que la presión de las columnas y de los editoriales

25 Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009. Los empresarios no tienen vedado ser codirectores del Banco; de hecho, el artículo 34 de la Ley 31 de 1992 es lo bastante amplio como para permitir que cualquier economista de cualquier sector sea nombrado. Sin embargo, desde 1991 ha habido una especie de pacto tácito consistente en nombrar en el Banco a reconocidos expertos técnicos o académicos.

26 De hecho, días antes del ofrecimiento, Lafaurie había escrito en Carta Ganadera una diatriba en contra de las decisiones del Banco y en nombre de su gremio. Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

que reclamaban mayor seriedad en los nombramientos tuvo cierto efecto, pues finalmente Uribe hizo dos nombramientos bastante técnicos.

El primero de ellos fue el de Juan Pablo Zárate, quien reemplazó a Leonardo Villar. Si bien Zárate era viceministro de Hacienda, como economista tiene un perfil técnico. Zárate había trabajado varios años en el Banco y era un experto en temas financieros. El segundo fue el de César Vallejo, quien reemplazó a Juan Mario Laserna. Aunque Vallejo ha estado alejado de temas monetarios, su experiencia dice que también es más técnico que político. Ha sido viceministro técnico del Ministerio de Hacienda, y director del Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, su edad (65 años) sugiere que llega al Banco a terminar su carrera, lo cual reforzaría su independencia.

Después de los nombramientos de Vallejo y Zárate, en julio de 2009, la Junta del Banco quedó conformada así:

CUADRO 4. Composición de la Junta Directiva del Banco de la República (2009)

Cargo	Miembro	Periodo(s)
Gerente	José Darío Uribe	2004-2008; 2008-2012
Codirector	<i>Carlos Gustavo Cano</i>	2005-2009; 2009-2013
Codirector	<i>César Vallejo Mejía</i>	2009-2013
Codirector	<i>Juan Pablo Zárate</i>	2009-2013
Codirector	Fernando Tenjo	2001-2005; 2005-2009; 2009-2013
Codirector	<i>Juan José Echavarría</i>	2003-2007; 2007-2011
Ministro de Hacienda	<i>Óscar Iván Zuluaga</i>	2007-

Como se muestra en el cuadro 4, Uribe ha nombrado a cuatro de los cinco codirectores: Cano, Vallejo, Zárate y Echavarría. El único no nombrado por él es Tenjo. Contando al ministro, el gobierno tiene, formalmente, cinco de los siete votos posibles de la Junta del Banco.²⁷ Al final de su primer manda-

27 Como señalaba anteriormente, si Uribe hubiera removido a Ten-

to Uribe tenía ya una mayoría de cuatro de siete votos, y con la reelección presidencial pasó a tener cinco. A primera vista, eso parece sugerir que la influencia del gobierno en el Banco ha aumentado considerablemente. Es más, ya que la mayoría es absoluta, se podría ir más allá y decir que el gobierno ha cooptado al Banco.

Sin embargo, los hechos muestran que esta aproximación puramente formal es imprecisa y engañosa. Es muy limitado y muy problemático medir y valorar la independencia del Banco solo con la conformación de su Junta. Si bien llama la atención que nominalmente el gobierno tenga una mayoría absoluta, eso no quiere decir que éste haya cooptado el Banco ni que las decisiones que éste tome dependan de él. En palabras simples, el presidente tiene mayorías pero no decisiones. En efecto, aunque la mayoría formal o nominal es ya sugerente y despierta preocupaciones, la actuación de los codirectores ha mostrado que éstos han sido independientes del gobierno. Hasta el día de hoy Echavarría no ha sido dependiente ni cercano al gobierno; lo mismo ocurrió con Laserna. Y aún cuando el caso de Cano puede ser más gris, recientemente ha dado señales de independencia. En cuanto a Vallejo y Zárate, es prematuro evaluar su actuación pues llevan apenas unos meses en sus cargos, pero sus perfiles sugieren que tampoco serán fichas del gobierno.

En síntesis, la variable del diseño institucional se vio afectada con la reelección presidencial. El retiro forzoso por cumplimiento de periodos, así como la renuncia voluntaria de un codirector, son posibilidades adicionales que permiten a un presidente nombrar o remover a más codirectores de los que la Constitución inicialmente previó. Esas posibilidades se acentúan aún más si un presidente es reelegido, y la prueba de ello es que gracias a la reelección, el presidente Uribe pudo nombrar a los seis codirectores del Banco. Aunque terminó

jo en lugar de Laserna, la mayoría podría haber sido 6 de 7.

nombrando a cinco de ellos —casi todos independientes—, el sólo riesgo es un efecto nocivo de la reelección en el sistema de elección de los codirectores del Banco.

Relación entre Uribe y el Banco (2002-2009)

Además de los nombramientos y del diseño institucional, es importante evaluar la relación del Ejecutivo con el Banco. A continuación hago un repaso general de la relación del gobierno Uribe con el Banco desde 2002 hasta 2009.

La tensión entre el gobierno y el Banco empezó antes de que Uribe fuera elegido presidente. Aunque en los cien puntos de gobierno no se aludía al Banco, en un discurso de 2002, poco después de ser elegido presidente, dijo que había que “reformular la cartilla del Banco de la República” por sus políticas monetarias restrictivas, y por su falta de apoyo en la creación de empleos (*El Tiempo* 2003, 23 de mayo). La declaración preocupó a los defensores de la independencia del Banco, sobre todo porque como candidato había propuesto suprimir o reformar varias instituciones del Estado (Consejo Superior de la Judicatura y Comisión Nacional de Televisión). La anunciada reforma nunca se hizo, y en cambio, en el primer año de gobierno hubo una paz relativa entre el gobierno y el Banco, en parte por las buenas relaciones del ministro de Hacienda, Roberto Junguito, con la Junta del Emisor (*El Tiempo* 2003, 15 de mayo).

De hecho, el primer choque en la era Uribe no se originó en el gobierno sino en el Congreso. En mayo del 2003 se radicó en el Congreso un proyecto de reforma constitucional para obligar al Banco a no afectar la generación del empleo ni el sector productivo.²⁸ En esas semanas el Banco acababa de entregar su informe periódico al Congreso, por lo cual los debates fueron álgidos. Algunos incluso aprovecharon la ocasión para criti-

28 El proyecto —que fue promovido por el senador liberal Juan Fernando Cristo— también buscaba incrementar el control político sobre el Banco y reducir el número de miembros de la Junta Directiva (*El Tiempo* 2003, 20 de mayo).

car la labor cultural del Banco, pues veían problemático que éste manejara la Casa de la Moneda y la Biblioteca Luis Ángel Arango (*El Tiempo* 2003, 20 de mayo). No obstante, ni el gobierno ni el sector financiero apoyaron estas propuestas y el proyecto se hundió (*El Tiempo* 2003, 13 de mayo).

Uno de los primeros desacuerdos del gobierno con el Banco ocurrió en mayo de 2003 cuando el Emisor elevó las tasas de interés para frenar la inflación. El presidente expresó su desacuerdo con el Banco y se mostró preocupado por la tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. Aún cuando el ministro Junguito dio su voto a favor de la decisión, el presidente protestó. A pesar del disgusto de Uribe, el Banco justificó su decisión, y aunque el desacuerdo tuvo un tono cordial, en algunos quedó la sensación de que Uribe se había extralimitado (*El Tiempo* 2003, 15 de mayo).

La crisis revaluacionista desató un nuevo episodio a finales de año. Al fracaso en las urnas de las preguntas económicas del referendo se sumó a la caída del dólar. De hecho, la caída del dólar en ese momento era un fenómeno económico global que los bancos centrales difícilmente podían contrarrestar. Pero como la revaluación era cada vez más crítica, el gobierno buscó fórmulas para financiar el pago de la deuda externa. Uribe sugirió que el Banco le prestara parte de las reservas internacionales, las cuales están dispuestas solo para crisis económicas internacionales de grandes magnitudes. Esto despertó reservas en muchos economistas, pues en la práctica sería una destinación no prevista de las reservas. El Banco contaba con dos mil millones de dólares de reservas, pero había decidido destinar mil para afrontar la revaluación, por lo cual sólo podría prestarle la mitad (*El Tiempo* 2003, 31 de octubre). Tras unos candentes debates en la Junta, finalmente el Banco terminó concediendo el préstamo, aunque destinó una suma mucho menor a la que pedía el gobierno. El resultado de estas negociaciones fue que la ayuda del Banco contribuyó a incrementar el precio del dólar como quería el gobierno.

Aún así, la crisis era tal que la revaluación del dólar regresó rápidamente, lo cual, según Uribe, amenazaba el crecimiento económico. Por eso recomendó de nuevo al Banco comprar dólares que permitieran atajar la caída de su precio —ya lo había hecho pocos meses atrás—. El Banco acogió la propuesta de Uribe y decidió intervenir en el mercado cambiario haciendo una subasta de acumulación de las reservas internacionales, por la cual el Banco obtuvo 100 millones de dólares. Pero adicionalmente, como medida complementaria, el Banco también contuvo la tasa de interés. El presidente reaccionó y dijo que esta decisión tendría un impacto negativo en el crecimiento y el empleo. El gerente del Banco, Miguel Urrutia, dijo que las opiniones del presidente eran válidas, pero que en criterio del Banco la revaluación era producto del déficit fiscal, pues el desajuste en las finanzas públicas había llevado al gobierno a endeudarse afuera y traer los dólares al país. Uribe acató la decisión, pero no guardó silencio y dijo que “si bien el gobierno está obligado a respetar la independencia del Banco, debe también insistirle sobre decisiones esenciales para la competitividad, el crecimiento y el empleo” (*El Tiempo* 2003, 3 de diciembre).

Para el gobierno, atacar la caída del dólar comprando divisas (para frenar la oferta) no solo eran medidas demasiado ortodoxas, sino que eran paños de agua tibia, pues el precio rápidamente volvía a caer. El Banco defendió sus decisiones diciendo que la solución de fondo debería venir del gobierno, pues es el encargado de reducir el déficit fiscal, y, por esta vía, de disminuir la presión de la deuda externa. Además, el comprar más dólares aumentaría la cantidad de dinero circulando, lo cual terminaría aumentando la inflación, que es exactamente lo contrario a lo que el Banco debe hacer. No obstante, según el gobierno, las importaciones del sector productivo contribuirían a enfrentar la inflación. Por eso, a comienzos de 2004, Uribe cuestionó de nuevo al Banco. Al responder a un periodista que le preguntó sobre la revaluación, en clara alusión al Banco, dijo que “[...] en Colombia parece que no nos importara el

sector productivo” (*El Tiempo* 2004, 20 de febrero). Esta vez el Banco se abstuvo de responder.

Algunos interpretaron estas declaraciones como una subida de tono por parte de Uribe. De hecho, unas semanas antes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la evaluación del desempeño económico del país, declaró su desacuerdo por la forma en la que Uribe “presionó” al Banco en el tema del dólar. El FMI criticó incluso que el Banco hubiera intervenido en el mercado cambiario, pues según el organismo, eso es algo que se debe dejar al libre mercado (*El Tiempo* 2004, 16 de enero). Algunos funcionarios criticaron la reacción del Banco, pues tan pronto el presidente pidió algo, el Banco se lo dio, lo cual sugería para ese organismo que en Colombia el Banco responde a las presiones del Ejecutivo (*El Tiempo* 2004, 13 de enero). Miguel Urrutia respondió diciendo que una suma tan pequeña —la que se terminó sacando de las reservas internacionales a finales de 2003— no era preocupante, y que la independencia del emisor no estaba en riesgo.

Hasta entonces, las peticiones de Uribe en el tema cambiario no habían sido percibidas como presiones, ni siquiera desde el propio Banco. Pero, tras la acusación de Uribe acerca de la supuesta desatención al sector productivo, un sector del Banco reaccionó. Los entonces codirectores Sergio Clavijo y Salomón Kalmanovitz advirtieron que las insistencias de Uribe amenazaban la independencia de la institución, y que las medidas que se buscaban tomar mandaron el mensaje equivocado al mercado. El gobierno quería reducir el flujo de capitales al país obteniendo dólares de las reservas en lugar de obtenerlos mediante emisiones de deuda pública externa. Los dos codirectores consideraban que no necesariamente la medida frenaría la revaluación ni solventaría la deuda, pues se sustituiría una deuda por otra. Además, expresaron dudas sobre el efecto crediticio de la operación y sobre el hecho de tocar las reservas para pagar deudas ordinarias. Aún así, el Banco como institución no hizo ninguna declaración.

Semanas después, Uribe afirmó que desistía de recibir los 500 millones de las reservas internacionales que el Banco la iba a prestar, y planteó que había hablado con la Junta y que reconocía que el solo anuncio de la medida estaba causando efectos nocivos en la economía —el mercado de TES se disparó y el dólar volvió a bajar— (*El Tiempo* 2004, 6 de abril). Ese cambio de opinión no sólo sorprendió —teniendo en cuenta todo el debate que lo precedió—, sino que revelaba una contradicción o descoordinación con su ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, quien un día antes había reafirmado la posición del gobierno (*El Tiempo* 2004, 18 de marzo). Pero Carrasquilla descartó esa posibilidad, y en cambio destacó que hasta ahora el Banco había sido “[...] muy receptivo a las sugerencias del gobierno”.

En los meses siguientes la crisis global del dólar siguió, y ante la presión de los exportadores,²⁹ Uribe de nuevo pidió al Banco medidas para frenar la revaluación. Se propuso nuevamente que el Banco comprara dólares mediante subasta, y se descartó un alza o descenso en las tasas de interés. Efectivamente así sucedió, pero el Banco además tomó un camino que no recorría desde 1999: compró divisas directamente del mercado cambiario. En un comunicado, el Banco reconoció su preocupación por la constante caída del dólar —en lo corrido de 2004 se acercaba ya al 10%— y por las consecuencias de esto para el sector productivo, y decidió comprar divisas directamente y de manera urgente (*El Tiempo* 2004, 18 de septiembre).

29 La devaluación y la revaluación de la moneda son fenómenos normales en una economía con tasa de cambio fluctuante como la colombiana. Los exportadores se benefician de la devaluación, pues perciben más pesos por cada dólar que reciben por la venta de sus productos en el exterior, mientras que a los importadores la devaluación no les conviene pues para entrar mercancías al país deben pagar más pesos por cada dólar. De ahí que los exportadores del sector productivo presionen a los gobiernos para que frenen la revaluación del dólar o para que les proporcionen subsidios. Cabe decir que la importancia del sector productivo no solamente es de tipo económico sino también político, pues éste constituye un fuerte grupo de interés y un gran caudal electoral, lo cual explica la complacencia de los gobiernos con el mismo.

Parecía ser entonces que la decisión del Banco no obedeció a una respuesta a las peticiones del gobierno, sino a una coincidencia en consideraciones técnicas.

A finales de 2004 la devaluación llegaba ya al 16%. Tras varias reuniones con los grandes exportadores gremiales, Uribe, en medio de la preocupación, amenazó al Banco con decretar el estado de emergencia económica, y así fijar unilateralmente la tasa cambiaria y aliviar la crisis (*El Tiempo* 2005, 23 de febrero). Aunque esta es la mayor amenaza a la independencia del Banco durante el gobierno de Uribe, el episodio no trascendió con fuerza a la luz pública. Finalmente, la declaratoria del estado de excepción nunca ocurrió, y el Banco rechazó tajantemente la idea. Además, varios dirigentes gremiales también recapitaron y apoyaron al Banco para evitar que los mercados reaccionaran de manera adversa. Si bien no declaró el estado de excepción, el gobierno continuó pidiendo medidas, y a comienzos de 2005 apeló de nuevo a las reservas internacionales, a lo que el Banco accedió (*El Tiempo* 2005, 21 de febrero). Aún así, después de ese episodio, el presidente Uribe pareció entender que no podía hacer algo tan drástico con la institución. Su estrategia entonces cambió: se limitó a enviar mensajes y a expresar abiertamente sus opiniones sobre las decisiones del Banco.³⁰ Ya fuera él mismo o través de sus ministros o de dirigentes gremiales, Uribe intentaba ahora expresar libremente sus opiniones y nada más.

El presidente siguió insistiendo en que las medidas del Banco eran inocuas. Según los más ortodoxos, en una economía globalizada, ninguna intervención del Banco en la tasa cambiaria tendría efecto alguno, pues las fuerzas del libre mercado siguen dictando los ciclos económicos. Así que para algunos economistas los debates entre el Banco y el gobierno en el tema cambiario no habían sido más que bandazos de ciego, pues la regulación del dólar escapaba de sus manos. Para

30 Entrevista a Alejandro a Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

Sergio Clavijo, entonces codirector del Banco, más allá del debate técnico de fondo, en términos políticos e institucionales lo que pasó fueron presiones al Banco por parte del Ejecutivo. Cuando Clavijo renunció, publicó un texto con los motivos de su retiro, y explicitó los virajes de la política monetaria en Colombia entre 1998 y 2004.³¹ El ex codirector no sólo cuestionó que el gobierno pretendiera usar las reservas internacionales como una amenaza al Banco, sino que criticó duramente sus efectos económicos. Denunció además que esa solicitud fue el producto de una presión del Congreso al gobierno a la cual este último cedió a cambio de la aprobación de la reforma tributaria que en ese entonces se tramitaba en el Legislativo (Clavijo 2005). Pero dado que Clavijo ya no estaba en el Banco, sus denuncias no tuvieron un gran impacto.

En cambio, la atención se centró en la llegada de dos nuevos codirectores. En reemplazo de Kalmanovitz —quien cumplió el máximo de periodos— y del propio Clavijo, el presidente Uribe nombró a Carlos Gustavo Cano y a Juan Mario Laserna. Este último, en sus primeras declaraciones como codirector, criticó las declaraciones de Clavijo sobre el tema del dólar y el gobierno, y dijo que el debate sobre la independencia del Banco era puro “ruido y alharaca”. Según Laserna, el gobierno puede decir al Banco qué le gustaría, y éste puede pedir al gobierno mayor ajuste fiscal. Decir que se afecta la independencia del Banco era, según Laserna, “inexacto” (*El Tiempo* 2005, 9 de marzo). Luego, el debate sobre la independencia quedó relativamente silenciado.

En los años 2006 y 2007 hubo episodios menores que enfrentaron al Banco y al gobierno, nuevamente alrededor del tema cambiario. Uribe continuó con la estrategia moderada de solo “expresar sus opiniones”: insistía en que el Banco debería ayudar a frenar la revaluación y afirmaba que respetaba su independencia. Aún así, la respuesta del Banco siempre fue

31 Véase Clavijo (2005) y *El Tiempo* (2005, 23 de febrero).

la misma: la responsabilidad en el tema cambiario también es del gobierno. En el año 2007 los codirectores Carlos Gustavo Cano y Juan Mario Laserna dijeron que el Banco no podía hacer nada para frenar la devaluación si el gobierno seguía trayendo dólares. En el fondo, con esas declaraciones el Banco nuevamente insistía al gobierno en la necesidad de ajustar la política fiscal y reducir el gasto público. En una reunión de la Junta del Banco los codirectores buscaron hablar del tema con el ministro Carrasquilla, pero éste respondió que no tenía por qué discutir eso con los codirectores y se retiró de la reunión (*El Tiempo* 2007, 18 de enero). Poco tiempo después, Carrasquilla renunció al Ministerio de Hacienda y Óscar Iván Zuluaga lo reemplazó.³²

Aunque el tema cambiario siguió como punto de discusión, fue el tema monetario el que en noviembre de 2007 focalizó la atención. El Banco subió las tasas de interés por octava vez en el año. Entre los años 2006 y 2007, el Emisor había subido las tasas en más de quince ocasiones. Para finales de 2007, la tasa era de 9,25%, pero el Banco decidió aumentarla a 9,5% (el nivel más alto desde 2001). El Banco justificó la medida y afirmó que la meta de inflación para el 2008 era del 4%, y, por tanto, debía tomar decisiones porque se preveía que otros factores podrían estimular un alza en los precios. Igualmente, la Junta arguyó que el creciente consumo en los hogares se estaba financiando, en buena parte, con dinero de créditos, por lo cual había que intervenir. El presidente Uribe respaldó la decisión, e incluso hizo un llamado para promover al ahorro, pues la economía no lograba atender las demandas de los hogares y de las empresas (*El Tiempo* 2008, 9 de febrero).

En los primeros meses de 2008, el alza de precios se moderó gracias a la intervención del Banco. Sin embargo, el presidente pidió a la Junta que continuara el año con un manejo prudente

32 Algunos codirectores habían expresado ya lo difícil que era coordinar el trabajo con el ministro Carrasquilla, quien a menudo tenía posiciones diferentes a las del presidente Uribe.

de las tasas de interés, principalmente para no desestimular la producción agrícola. En varias ocasiones, el ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, había criticado las decisiones cambiarias y crediticias del Banco, pues en su concepto éstas habían afectado al sector agropecuario y frenado el crecimiento de la economía. Por eso Uribe llamó a la prudencia.

No obstante, la calma no duró mucho, y a mitad de año, en una decisión que según el ministro Zuluaga fue “una de las más debatidas en la Junta en los últimos años”, el Banco aumentó nuevamente las tasas de interés al 10%. Para el Banco, los altos precios de los alimentos y de los combustibles estaban reduciendo el ingreso real e incrementando los costos de producción, aspectos éstos que aumentaban la inflación. La decisión del Banco fue aplaudida por el sector financiero, pero deplorada por los gremios de la producción y el gobierno. La reacción del presidente Uribe fue airada, y afirmó que la medida, contrario a lo que creía el Banco, iba a aumentar la inflación, “a paralizar el consumo, la oferta, el crecimiento, aumentar el desempleo, volver a aumentar la pobreza que venía disminuyendo”. Propuso en cambio un ajuste de precios con los gremios para evitar más inflación. Dijo además que:

[...] ninguna institución en Colombia puede andar tomando decisiones sin oír al pueblo colombiano [...] ¿Por qué si al gobierno se le pide escuchar, el Banco de la República no lo hace? [...] Está bien preocuparse por la inflación, pero qué miedo no oír al pueblo, parar el consumo y, por contracción en la oferta productiva, echarle gasolina a la inflación (*El Tiempo* 2008, 27 de julio).

Esas declaraciones suscitaron una de las más fuertes polémicas sobre la independencia del Banco en los últimos años. Para muchos, Uribe había irrespetado al Banco trivializando la experticia técnica de sus codirectores y pidiéndoles populismo económico (*El Espectador* 2008, 27 de julio). Ante las declaraciones del presidente abundaron los editoriales y las columnas de opinión en defensa de la independencia del Banco. Más allá del debate técnico de fondo, para muchos economistas el ejercicio del legítimo derecho del gobierno a cuestionar y de-

batir las decisiones del Banco había adquirido un tono excesivo. A pesar de esto, la reacción del Banco a las declaraciones de Uribe fue prudente y se hizo a través de los canales institucionales. José Darío Uribe, el gerente del Banco, fue citado al Congreso para responder por el alza en las tasas de interés. Una a una respondió las preguntas que se le hicieron y con cifras en mano rebatió los cuestionamientos técnicos. Sobre las afirmaciones de Uribe de “acercar el Banco al pueblo” no se pronunció.

Así, a pesar de las críticas de Uribe, el Banco reiteró su decisión y mantuvo las tasas en 10%. El gobierno no tuvo otra opción sino acatar y respetar la decisión. Meses más tarde la polémica por las tasas de interés y la independencia del Banco estuvo cerca de revivirse pues la Junta del Banco se iba a reunir de nuevo. Esta vez, Uribe se pronunció de nuevo pero moderó su lenguaje. Un día antes de la reunión, el presidente afirmó a la prensa que ojalá “[...] en la Junta del Banco de la República no piensen en expresiones del presidente porque el presidente de pronto es imprudente, se mete en lo que no se debe meter: mañana mejor que piensen en el Espíritu Santo a ver cómo los ilumina” (*El Tiempo* 2008, 24 de octubre). Tras la reunión, la Junta dejó estables las tasas (10%), y tomó medidas complementarias —reducción del encaje bancario— para disminuir la inflación (*El Tiempo* 2008, 25 de octubre).

A comienzos de 2009, la expectativa de inflación disminuyó, razón por la cual el Banco bajó las tasas de interés, primero a 9%, luego a 8% y de nuevo a 7%. Además, el Banco anunció que trasladaría al gobierno 818.610 millones de pesos provenientes de las ganancias del año anterior. Poco o nada tuvieron que ver en esas decisiones los polémicos reclamos de Uribe. El gerente del Banco explicó que las circunstancias económicas habían cambiado, y que era conveniente bajar de nuevo las tasas, y aclaró que una muy buena parte de las ganancias del Banco provenía de los dividendos que habían generado las reservas internacionales. Tampoco incidieron en esa decisión los dos nuevos codirectores que entraron al Banco a comien-

zos de 2009 —Juan Pablo Zárate y César Vallejo reemplazaron a los salientes codirectores Leonardo Villar y Juan Mario Lasserne— pues las disminuciones fueron decididas antes de sus posesiones.

Conclusiones

Como se previó en la Constitución, y como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la independencia del Banco de la República es relativa. Es por eso que es importante atender y evaluar con cuidado cualquier intento de amenaza a la independencia de esa institución. Muchas voces se alzaron en defensa del Banco cuando se aprobó la reelección presidencial. Sin embargo, el balance de los nombramientos que ha hecho Uribe muestra que la influencia del gobierno en la Junta no se ha incrementado. La reelección otorgó al presidente Uribe la posibilidad de nombrar dos codirectores más, pero sus perfiles parecen desvirtuar la sospecha según la cual esa reforma habría permitido más poder del gobierno en el Banco. No obstante, esa puerta que la reelección abrió al presidente sí es una clara afectación al arreglo institucional que la Constitución previó para garantizar la independencia del Banco. Los puntos de quiebre del mecanismo de elección de los codirectores de la institución —renuncias de codirectores o reemplazos forzados por vencimiento de periodos— otorgan al presidente posibilidades de nominación adicionales a las que la Constitución estableció.

Como se mostró en este texto, esas posibilidades aumentaron aún más con la reelección presidencial. Teniendo en cuenta que el presidente nombra directamente a los codirectores, el efecto de la coexistencia entre la reelección presidencial y el sistema de nombramiento de éstos es que, en términos de arreglo institucional, el Banco es ahora más vulnerable a que el Ejecutivo intente atacar su independencia mediante el nombramiento de codirectores cercanos al gobierno. El gobierno puede ahora tener afinidad política en el Banco. Ahora bien, que esa posibilidad exista no quiere decir que necesariamente ésta se haya traducido en la práctica. De hecho, este estudio de

caso muestra que si bien la reelección presidencial permitió a Uribe nombrar a cinco codirectores, en lo sustancial esa reforma no parece haber afectado considerablemente la independencia del Banco. En otras palabras, el gobierno Uribe tiene las personas, pero no las decisiones.

Considero que son tres factores los que explican por qué, a diferencia de lo que pasó con otras instituciones del Estado, la independencia del Banco se ha mantenido relativamente estable tras la reelección. El primero es la tradición de nombrar técnicos. En la opinión pública, en la de muchos expertos, y en los propios círculos del Banco, parece haber un consenso en torno al perfil que debe tener una persona que quiera ser parte de la Junta: ser ex ministro de Hacienda, académico, investigador, no representar la voluntad de un gremio en particular, tener experiencia laboral y preparación académica. Es además deseable que el miembro sea un experto en al menos una de las áreas de la economía que maneja el Banco: en política monetaria, cambiaria o crediticia. En este aspecto, la vigilancia pública al Banco ha sido fundamental. Instituciones económicas como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) o Fedesarrollo, así como diversos expertos o personas que ya han pasado por éste, han seguido con lupa la actividad del Emisor desde 1991.³³ En la gran mayoría de las ocasiones, todos los presidentes desde 1991, en mayor o en menor medida, han respetado esa tradición. El presidente Uribe, mal que bien, no ha sido la excepción.³⁴

33 Además, en temas económicos en general, Colombia, al igual que México, Brasil o Chile, tiene una tradición tecnócrata muy importante que se ha venido consolidando en los últimos años. Como un simple ejemplo, basta ver cómo los economistas han venido desplazando a los abogados de muchas posiciones importantes de poder. Véase Palacios (2001).

34 Adicionalmente, es indudable que el Banco mismo ha ayudado a conservar el respeto a esa tradición de tecnocracia. El Banco tiene un gran equipo de investigadores técnicos muy preparado y muy prolífico en términos académicos. Además, tiene un programa de becas y anualmente envía personas a hacer doctorados al exterior. Cada vez son más los informes, las investigaciones y los estudios que el Banco publica periódicamente.

El segundo es el carácter técnico de las funciones del Banco. La economía es un campo complejo que requiere una preparación muy especializada. El manejo de la política cambiaria, monetaria y crediticia supone una experticia que sólo un economista bien preparado podría asumir de manera responsable. Si bien el Banco tiene la obligación constitucional de coordinar su labor con la política económica del gobierno, sus decisiones suelen obedecer, en la gran mayoría de las ocasiones, a consideraciones puramente técnicas. Los tecnócratas no son personas que piensen en un futuro o en una carrera política, sino están más interesados en cómo van a ser juzgados por sus pares y sus colegas años después.³⁵ La tecnocracia funciona con una lógica diferente a la de la política, lo cual causa choques cuando los dos campos se encuentran. Por eso, aun si un presidente nombra a un economista ideológicamente afín, lo más probable es que una vez esté en el Banco sea “permeado”, en mayor o menor medida, por la lógica tecnócrata.

Y el tercer y último factor tiene que ver con la conciencia que hay en el gobierno acerca de la importancia de la independencia del Banco. El presidente Uribe —probablemente no con el mejor ánimo— parece haber comprendido que garantizar la independencia del banco central es clave para la imagen de su gobierno, para promover la confianza inversionista y para estimular el apoyo económico de organismos multilaterales. Puede que esa conciencia no sea muy sólida, pero lo cierto es que en efecto existe. Cuando en 2004 el FMI deploró las declaraciones del presidente contra las decisiones del Banco, el gobierno entendió que la independencia del Emisor es fundamental para seguir en las dinámicas del modelo económico global al que Colombia se ha adherido. Si el gobierno no respetara la independencia del Banco, probablemente no hubiera sido tan fácil que en 2009 el FMI le prestara 27.000 millones de dólares para ayudar a cubrir la deuda externa. Así, la indepen-

35 Entrevista a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

dencia de esta institución es estratégica para los intereses del Ejecutivo, porque es vigilada por aliados muy importantes.

Pero pese a todo lo anterior, si bien el Banco se ha mantenido independiente tras la reelección, ésta no ha pasado en vano para el Emisor. La forma de gobernar de Uribe ha transformado la relación del Ejecutivo con el Banco. Eso puede evidenciarse principalmente de dos maneras: una de forma y una de fondo. La de forma tiene que ver con el hecho de que sea Uribe mismo quien frecuentemente opine sobre lo que hace o no hace el Banco. El principal canal de comunicación entre el gobierno y la Junta es el ministro de Hacienda. Sin embargo, Uribe no lo emplea y en muchas ocasiones —demasiadas tal vez— prefiere ser él quien “dialogue” con el Banco.³⁶ Esto es problemático pues es una forma de saltarse los canales institucionales de comunicación que la Constitución ha previsto. Pero, además, también tiene una consecuencia nociva para la economía, que se deriva del particular estilo de gobierno del residente. Muchas veces su tono no sugiere un aire de diálogo, sino que termina convirtiéndose en una petición directa o en un reclamo agresivo. Teniendo en cuenta que los mercados no sólo funcionan por las decisiones de las autoridades económicas sino también por las expectativas de los agentes frente a esas decisiones, con una declaración salida de tono, un mal anuncio o una simple respuesta defensiva del Banco, las consecuencias económicas pueden ser inesperadas y, a veces, perjudiciales.

La de fondo consiste en el empoderamiento que Uribe le ha dado a los gremios productivos. El proyecto político y económico de su gobierno es favorable a los exportadores del sector productivo. En muchas ocasiones, tanto en temas cambiarios, crediticios o monetarios, los reclamos de Uribe al Banco han sido la traducción de las demandas de ese sector. Hoy por hoy, prácticamente ningún economista puede negar la importan-

36 Entrevistas a Salomón Kalmanovitz, Bogotá, mayo 14 de 2008; y a Alejandro Gaviria, Bogotá, abril 13 de 2009.

cia del sector productivo para la economía del país. Pero de cualquier manera, esa prevalencia puede ser riesgosa, pues si las peticiones o los reclamos del gobierno se concentran en ese sector, indirectamente se está ignorando que el mandato constitucional que tiene el Banco de mantener la inflación a la baja fue concebido para beneficiar a todos los ciudadanos, incluidos los consumidores, y no sólo a quienes se dedican a la producción.

Referencias bibliográficas

Arévalo, Decsi. 1997. "Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960". *Historia Crítica*, Revista del Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, 14.

Arnove, Marco, Bernard J. Laurens y Jean-François Segalotto. 2006. The measurement of central bank autonomy: survey of models, indicators, and empirical evidence. IMF-International Monetary Fund, Working Paper 06/227.

Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). 2008. "La reelección presidencial y la institucionalidad del Banco de la República". *Carta Financiera*, 144.

Avella Gómez, Mauricio. 2002. *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*. Bogotá: Banco de la República.

Banco de la República. 1994. *La banca central en Colombia. Normas básicas*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Blinder, Alan. 2006. Monetary policy today: sixteen questions and about twelve answers. Paper presented for the Banco de España Conference on "Central Banks on the XXI century". Madrid, junio 8-9.

Bordo, Michael. 2007. *A brief history of central banks*. Cleveland: Economic Commentary.

Carstens, Agustín y Luis Jácome. 2005. "La reforma de la banca central en América Latina: logros y desafíos". *Carta Financiera*, 13: 43-56.

Clavijo, Sergio. 2000. Central banking and the macroeconomic coordination: the case of Colombia. *Borradores Semanales de Economía*, 159. Bogotá, Banco de la República.

_____. 2005. *Virajes en política monetaria y cambiaria: el periodo 1998-2004*. Bogotá: Banco de la República.

Cukierman, Alex. 1992. *CB strategy, credibility and autonomy*. Cambridge: MIT Press.

Drazen, Allan y Marcela Eslava. 2002. "The political business cycle in Colombia on the national and regional level". *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación, 215.

Drazen, Allan. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gómez Arrubla, Fabio. 1983. *Historia del Banco de la República*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Junguito, Roberto. 1994. "La independencia de la banca central en América Latina". *Borradores Semanales de Economía*, 2. Bogotá: Banco de la República.

Kalmanovitz, Salomón. 1995. "La importancia de la independencia del Banco de la República". *Ensayos de Economía*, 6 (9-10): 35-42. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

_____. 2000. *La Corte Constitucional y la capitalización de intereses*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

_____. 2003. *Ensayos sobre banca central. Comportamiento, independencia e historia*. Bogotá: Norma.

Kydland, Finn y Edward Prescott. 1977. "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy* 85: 473-492.

Lloreda, Rodrigo. 1995. "La banca central en la Constituyente: una visión de conjunto". En Steiner (ed.). *La autonomía del Banco de la República. Economía política de la reforma*. Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo.

López, Juan Ignacio. 2004. "Los ciclos políticos y la reelección". *Carta Financiera*, 127: 25-32.

Palacios, Marco. 2001. *De populistas, mandarines y violencias: luchas por el poder*. Bogotá: Planeta.

Ossa, Carlos y Jorge Ibáñez. 1995 a. "El concepto de autonomía de la banca central". En Steiner, Roberto (ed.). *La autonomía del Banco de la República. Economía política de la reforma*. Bogotá, TM Editores, Fedesarrollo.

_____. 1995 b. "El mandato en la Constitución y el mandato en la ley". En Steiner, Roberto (ed.). 1995. *La autonomía del*

Banco de la República. Economía política de la reforma. Bogotá, TM Editores, Fedesarrollo.

Steiner, Roberto (ed.). 1995. *La autonomía del Banco de la República. Economía política de la reforma.* Bogotá, TM Editores, Fedesarrollo.

Notas de prensa

El Espectador. 2008, 27 de julio. “Decisiones del BanRepública deben respetarse”.

El Espectador. 2009, 21 de febrero. “Recibimos muchas críticas, pero la estrategia funcionó”.

El Tiempo. 2003, 13 de mayo. Banca alerta por proyecto que limitaría independencia del Emisor.

El Tiempo. 2003, 15 de mayo. Uribe se mete con el dólar.

El Tiempo. 2003, 20 de mayo. Contra el Banco de la República.

El Tiempo. 2003, 20 de mayo. La cultura legitima al Banco.

El Tiempo. 2003, 23 de mayo. “Las frases de Uribe”.

El Tiempo. 2003, 23 de octubre. Codirector del Emisor acusa al gobierno de irresponsable por la deuda.

El Tiempo. 2003, 31 de octubre. Cuál es la ayuda que le piden al Banco.

El Tiempo. 2003, 3 de diciembre. Uribe pide no atajar dólar.

El Tiempo. 2003, 9 de diciembre. Emisor atendió llamado de Uribe.

El Tiempo. 2004, 13 de enero. Al FMI no le gusta la intromisión de Uribe.

El Tiempo. 2004, 16 de enero. Mecanismos de intervención del Banco.

El Tiempo. 2004, 20 de febrero. ¡A las puertas de la desesperación!

El Tiempo. 2004, 25 de febrero. Tensión entre Uribe y Emisor.

El Tiempo. 2004, 18 de marzo. Y de las reservas, ¿al fin qué?

El Tiempo. 2004, 4 de abril. “Ojalá no suban tasas”.

El Tiempo. 2004, 6 de abril. Uribe desiste de usar reservas.

El Tiempo. 2004, 18 de septiembre. Banco de la República anuncia compra directa de dólares.

El Tiempo. 2005, 22 de enero. Dos nuevos rostros en la Junta Directiva del Banco de la República.

El Tiempo. 2005, 30 de enero. "Si el campo no es ganador, no vamos a firmar el TLC".

El Tiempo. 2005, 21 de febrero. El gobierno le comprará más reservas internacionales al Banco de la República.

El Tiempo. 2005, 23 de febrero. Codirector saliente del Emisor denuncia presiones del gobierno.

El Tiempo. 2005, 9 de marzo. Nuevo codirector del Banco de la República llega pisando duro.

El Tiempo. 2007, 18 de enero. El dólar cae por culpa del gobierno, dicen dos de los codirectores del Banco de la República.

El Tiempo. 2008, 9 de febrero. En el Emisor no hay unidad sobre subir o bajar las tasas.

El Tiempo. 2008, 2 de mayo. "Agro crece más con aumento de intereses".

El Tiempo. 2008, 27 de julio. Uribe lanza duras críticas al Banco de la República.

El Tiempo. 2008, 24 de octubre. "Que el espíritu santo los ilumine", dijo Uribe a miembros de la Junta del Banco de la República.

El Tiempo. 2008, 25 de octubre. El Banco de la República comienza a ablandar su política monetaria.

El Tiempo. 2009, 3 de marzo. Nuevo codirector del Banco de la República pisando duro.

Portafolio. 2008, 13 de agosto. Crece expectativa entre analistas por próximos codirectores del Banco de la República, que deberá nombrar Uribe.

Primerapágina.com. 2004, 29 de noviembre. Quiénes ganaron y quiénes perdieron con la elección del nuevo gerente del BanRepública. Disponible en: <http://www.primerapagina.com.co/MostrarDocumentoPublico.aspx?id=1107906>

Revista Cambio. 2009, 26 de febrero. ¿Técnicos o empresarios en Banco de la República?

Revista Semana. 2008, 29 de noviembre. No es hora de improvisar.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-481 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Información institucional

Gaceta Constitucional 73. 1991, 14 de mayo.

Presidencia de la República - Comunicado de Prensa. 2004, 26 de noviembre. José Darío Uribe, nuevo gerente del Banco de la República. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/noviembre/26/04262004.htm>

Entrevistas

Alejandro Gaviria, decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, abril 13 de 2009.

Miguel Urrutia, ex gerente del Banco de la República, octubre 10 de 2008.

Salomón Kalmanovitz, ex codirector del Banco de la República, mayo 14 de 2008.

Sergio Clavijo, ex codirector del Banco de la República, octubre 17 de 2008.

Capítulo 6
El Consejo Superior
de la Judicatura: entre
la eliminación y la cooptación

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

La Asamblea Nacional Constituyente asignó las funciones administrativas y disciplinarias de la rama judicial a una institución ubicada al interior del Poder Judicial que denominó, Consejo Superior de la Judicatura (CSJ). De esta manera quiso garantizar la independencia de la justicia y dar solución a sus graves problemas. Sin embargo, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez la independencia del CSJ se ha puesto en duda en más de una ocasión debido a la estrecha relación existente con la Sala Disciplinaria, y a la intención constante de eliminar o reformar la Sala Administrativa.

Este texto muestra cómo el presidente Uribe y la coalición de gobierno han incrementado su poder en el CSJ, y, con ello, han afectando su autonomía e independencia. Para tal efecto el capítulo se divide en cuatro partes: en la primera se presenta brevemente la importancia constitucional del CSJ, su estructura orgánica y el método para elegir a sus miembros; en la segunda y tercera parte se estudia, para cada sala, las relaciones del CSJ con el presidente Uribe y la coalición;¹ por último, en la cuarta parte se presentan algunas conclusiones del argumento planteado.

1 Estos apartes fueron elaborados con información institucional suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura y el Congreso de la República, con notas de prensa del archivo del diario *El Tiempo* (<http://www.eltiempo.com>), y la *Revista Semana* (<http://www.semana.com>), y con algunas entrevistas en profundidad a dirigentes políticos y funcionarios de la institución. Algunos entrevistados solicitaron reserva de su identidad.

La importancia constitucional del Consejo Superior de la Judicatura

La Asamblea Nacional Constituyente creó el CSJ para solucionar los problemas de la justicia y para fortalecer su independencia.² Desde los primeros debates se pensó en crear un órgano independiente que, desde la misma rama judicial, se encargara tanto de administrar como de ejercer el control disciplinario. Se argumentó que radicar estas funciones en un órgano que formara parte de la rama judicial fortalecería la independencia de la justicia colombiana (*Gaceta Constitucional* 75 1991, 30 de abril; 88 1991, 3 de junio). La Corte Constitucional desarrolló esta idea en los siguientes términos:

En efecto, de un lado, las funciones de administración que se le confían al Consejo, se orientan a que sea la misma rama, a través de unos de sus organismos, la que administre sus recursos humanos y financieros. Y, de otro lado, las funciones disciplinarias que se le atribuyen, sustraen a los funcionarios judiciales y a los abogados en ejercicio de su profesión, de instancias de control ajenas a la rama judicial y lo hace también con el propósito de reafirmar su carácter de ámbito independiente y autónomo del poder público, no sometido a las otras ramas o instancias de control.³

Luego de varios debates, en la Asamblea Nacional Constituyente se creó el CSJ, como organismo perteneciente a la rama judicial.⁴ La institución está dividida en dos salas (con sistemas diferentes para la elección de sus miembros) una de ellas encargada de las funciones administrativas, y la otra de las disciplinarias. A continuación se presenta para cada una de las salas el sistema de elección de sus miembros y sus principales funciones.

Entre las funciones más importantes de la Sala Administrativa se encuentran las siguientes: administrar la carrera ju-

2 Con esta creación institucional, la Constitución de 1991 responde a una tendencia mundial. Al respecto véase: Zafarroni (1992), Gargarella (1997), Popkin (2002), Roth (2007).

3 Corte Constitucional, sentencia C-879 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Para una reconstrucción detallada de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente véase Noguera y Tello (1992).

dicial; elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales (Corte Suprema, Consejo de Estado y tribunales); controlar el rendimiento de los despachos; elaborar y remitir el proyecto de presupuesto de la rama judicial; fijar la división territorial de la administración de justicia; redistribuir los despachos judiciales; presentar a la Sala Plena el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo y el informe para el Congreso; aprobar los proyectos de inversión; determinar la estructura y planta de personal de las corporaciones y los juzgados; llevar el Registro Nacional de Abogados, entre otras (Constitución Política 1991, arts. 256 y 257; Ley 270 de 1996, art. 85). La razón para que la Sala Administrativa desempeñe estas funciones es evitar que los demás poderes del Estado influyan en el curso de los asuntos, aprovechándose de sus competencias para administrar y gobernar la rama judicial. “Para prevenir tal situación, varios Estados han creado, dentro del poder judicial, organismos a cargo de administrar los recursos judiciales para fortalecer de este modo la autonomía del órgano judicial” (Comisión Internacional de Juristas 2005: 33).⁵

Para desarrollar estas funciones la Sala Administrativa está compuesta de seis magistrados, elegidos para periodos de ocho años por las altas cortes, así: uno por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema de Justicia, y tres por el Consejo de Estado (Constitución Política 1991, art. 254). Por la necesidad de acercarse a las altas cortes y garantizar la independencia de la justicia, el sistema de elección excluyó la injerencia del Ejecutivo y el Legislativo.

5 Para algunos incluso, la tendencia “[...] en todo el mundo —inclusive en Europa— ha sido que los países trasladen del poder ejecutivo, en forma total o parcial, la responsabilidad relacionada con el presupuesto y la administración judicial. Las responsabilidades administrativas han sido conferidas ya sea a un Consejo de la Judicatura, al propio poder judicial o, lo que constituye otro giro, a un consejo dentro del poder judicial [...] la tendencia de alejamiento de este modelo demuestra la preocupación de que el poder sobre el presupuesto y la administración de los tribunales, especialmente cuando éste está asociado con el control del poder ejecutivo sobre nombramientos, ascensos y disciplina, permite la influencia indebida por parte del poder ejecutivo” (U. S. Agency for International Development 2002: 18). Igualmente véase Gargarella (1997).

El diseño institucional de la Sala Disciplinaria es muy diferente. Sus principales funciones son las siguientes: dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones;⁶ conocer en única instancia los procesos disciplinarios en contra de los magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema y los Tribunales; conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios contra jueces y abogados;⁷ designar a los magistrados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura; decidir acciones de tutela, entre otras (Constitución Política 1991, arts. 256 y 257; Ley 270 de 1996, arts. 112 y 114). Asignar estas funciones a la Sala Disciplinaria evita que los demás poderes del Estado sancionen a aquellos jueces independientes que toman decisiones contrarias a sus intereses, o dejen de sancionar a aquellos que los favorecen. A nivel comparado, Popkin (2002: 53) observó que “[...] han utilizado los sistemas disciplinarios con fines políticos o para castigar a jueces independientes que emiten decisiones distintas de los puntos de vista de sus superiores en la jerarquía judicial”.

La Sala Disciplinaria está integrada por siete magistrados elegidos para periodos de ocho años por el Congreso de ternas que presenta el presidente (Constitución Política 1991, art. 254). La razón de este diseño fue la necesidad de evitar los riesgos del corporativismo judicial.⁸

6 Los conflictos de competencia de mayor sensibilidad se han dado entre la justicia penal ordinaria y la justicia penal militar frente a casos de violaciones a los derechos humanos. (las ref. resaltadas NO están en las referencias)

7 Esta función disciplinaria no abarca a todos los jueces. Según la Constitución, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal General son investigados por el Congreso (arts. 174, 175 y 178).

8 El ex constituyente Jaime Arias planteó que este método de elección “[...] mantiene la independencia en el ejercicio de la función disciplinaria, impidiendo que los magistrados de las Cortes y del Consejo de Estado puedan designar sus propios jueces. Esta sala sirve al poder judicial de contrapeso” (*Gaceta Constitucional* 131 1991, 23 de octubre).

Finalmente, la reunión de las dos salas conforma la Sala Plena del CSJ, que se compone de los seis magistrados de la Sala Administrativa y los siete de la Sala Disciplinaria. En esta sala se toman las principales decisiones en materia de representación política, planeación y rendición de cuentas de la rama judicial. Según la Ley 270 de 1996, la Sala Plena se encarga de adoptar el informe anual para presentar al Congreso; adoptar el plan de desarrollo de la rama judicial y presentarlo al gobierno nacional; dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la justicia; promover proyectos de ley, entre otras (art. 79).

Sala Administrativa

En este apartado se muestra la incidencia del gobierno en la Sala Administrativa a partir de las orientaciones políticas de los magistrados nombrados desde el 2002; las sucesivas propuestas de eliminación, y las tensiones en temas de administración de la rama judicial.

La composición de la Sala Administrativa

Como se mencionó, el sistema de elección de los seis magistrados de la Sala Administrativa excluye la influencia del Ejecutivo y Legislativo. A pesar de ello, uno de los seis magistrados parece cercano al presidente o al menos a uno de los partidos de la coalición de gobierno. El cuadro 1 presenta una breve hoja de vida de estos magistrados y su orientación política o adscripción partidista.

Este cuadro muestra que entre el 2002 y el 2009 la composición de la Sala Administrativa cambió totalmente, y que de los seis miembros de la Sala Administrativa, uno de ellos posiblemente es cercano al presidente Uribe o la coalición de gobierno. Su nombre es José Alfredo Escobar Araújo, quien proviene de una familia que históricamente ha estado vinculada al Partido Conservador. Escobar Araújo es hijo del ex congresista, ex ministro y ex diputado por el Partido Conservador Hugo Escobar Sierra. En su carrera profesional ha ocupado

CUADRO I. Nombramientos en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (2002-2009)

Sala Administrativa		
Nombre	Posesión	Origen político / experiencia
José Alfredo Escobar Araújo	02/12/2003	Abogado (U. Javeriana) con especializaciones en derecho laboral y derecho penal. Ha sido profesor universitario, director de importantes dependencias del Estado, y ha ocupado cargos de elección popular (diputado a la Asamblea del Magdalena y representante a la Cámara por el Partido Conservador). <i>Partido Conservador.</i>
Hernando Torres Corredor	10/05/2004	Abogado (U. Nacional) con maestría en economía y estadística. Ha sido profesor universitario y asesor para varias entidades estatales en temas de política social, laboral y educativa. <i>Sin determinar.</i>
Francisco Carlos José Escobar Henríquez	02/09/2004	Abogado (U. Externado) con especializaciones en derecho de familia y derecho público comparado. Ha desarrollado su carrera profesional principalmente en la rama judicial (juez municipal, del circuito, magistrado de tribunal, magistrado auxiliar y magistrado de la Sala Laboral de la Corte Suprema). <i>Sin determinar.</i>
Jesael Antonio Giraldo Castaño	07/11/2004	Abogado (U. Libre) con especializaciones en derecho procesal, comercial, filosofía del derecho y genética forense. Igualmente, es doctor en derecho civil. Ha sido profesor universitario, litigante en derecho civil, magistrado de la Sala Disciplinaria en Bogotá. <i>Sin determinar.</i>
Ricardo Hernando Monroy Church	01/04/2008	Abogado (U. Externado) con especializaciones en derecho comercial y derecho público comparado. Ha sido profesor universitario, asesor jurídico en varias dependencias del Estado, magistrado auxiliar y magistrado encargado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. <i>Sin determinar.</i>
Jorge Antonio Castillo Rugeles	01/04/2008	Filósofo (U. de San Buenaventura) y abogado (U. Nacional), con especialización en derecho de familia, maestría en investigación y docencia universitaria y doctorado en derecho administrativo. Ha sido profesor universitario, litigante y juez en distintos niveles (municipal, del circuito, magistrado de Tribunal, magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia). <i>Sin determinar.</i>

varios cargos de elección popular bajo el conservatismo. Su admiración por el presidente fue explícita cuando luego de la reelección de Uribe, el magistrado le envió una carta en los siguientes términos: “[...] La Nación entera ungió su nombre con entusiasmo y satisfacción patriótica, consciente de que

le hacía merecido homenaje a un compatriota ilustre que ha servido con desinterés y honestidad la causa de la República. El país todo tiene que sentirse triunfante con su reelección” (*El Tiempo* 2006, 10 de junio).⁹ Recientemente, el magistrado Araújo ha ocupado las primeras páginas de los medios por sus nexos con el presunto capo italiano Giorgio Sale, y por los múltiples procesos judiciales que ha iniciado contra varios periodistas colombianos.¹⁰

La orientación política o adscripción partidista de los cinco magistrados restantes es difícil de establecer porque varios de ellos vienen de una larga carrera en la rama judicial, y la prensa prestó escasa atención a sus nombramientos.¹¹

Las relaciones entre la Sala Administrativa y el gobierno-coalición de gobierno

Las relaciones de la Sala Administrativa con el gobierno y la coalición de gobierno han sido tensas en dos temas: las sucesivas propuestas de eliminación y reforma de la entidad, y el gobierno de la rama judicial.

Propuestas de eliminación y reforma

En varias oportunidades el presidente Uribe y la coalición de gobierno han propuesto la eliminación o reestructuración del CSJ, y, en específico, de la Sala Administrativa. Las propuestas coinciden en el interés del Ejecutivo por mejorar la eficiencia

9 Este oficio llevó al magistrado del CSJ Rubén Darío Henao a plantear que con estas declaraciones Escobar Araújo estaba vulnerando la independencia de la justicia.

10 Es importante mencionar que el magistrado aceptó públicamente su relación con Sale, no obstante, afirmó que desconocía sus actuaciones ilícitas. Al parecer las relaciones entre Sale y el magistrado eran relativamente cercanas: 13 de las 26 visitas que el presunto capo realizó al Palacio de Justicia se dirigieron a su despacho (*El Tiempo* 2006, 6 de diciembre).

11 Quizás el magistrado Francisco Carlos José Escobar Henríquez sea cercano al Partido Conservador, porque en su paso por la Corte Suprema fue reconocido por sus posturas conservadoras. Sin embargo, es muy difícil inferir su filiación partidista de su orientación filosófica (*El Tiempo* 1999, 22 de enero).

de la justicia y por incrementar su participación en la administración de la rama judicial. En los 100 puntos de gobierno se plasmó esta idea de la siguiente manera: “[...] que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio” (Uribe, 2002: punto 37). Este programa del candidato se ha convertido en propuesta constante del presidente.

La primera propuesta se discutió tan sólo meses después de la posesión presidencial. El ministro del Interior de aquel entonces (Fernando Londoño) afirmó que el gobierno estaba interesado en eliminar la institución, e incluyó este punto en la primera propuesta de reforma a la justicia (*El Tiempo* 2002, 12 de octubre).¹² La propuesta fue duramente criticada por varios magistrados del CSJ. Uno de ellos, Gilberto Orozco, afirmó que “[...] con la inclusión de un alto funcionario del Ejecutivo en el organismo que manejaría a la justicia también se está atentado contra la autonomía de la propia rama judicial” (*El Tiempo* 2003, 2 de julio). Salvo la Corte Suprema de Justicia, las altas cortes (el Consejo de Estado y la Corte Constitucional) se sumaron a las críticas del CSJ y plantearon que Londoño quería un Estado monárquico alejado de todo tipo de controles (*El Tiempo* 2003, 3 de agosto).

En el 2004, el nuevo ministro del Interior y de Justicia (Sabas Pretelt) retomó el reto de impulsar una reforma a la justicia. La nueva propuesta incluyó, entre otras, la eliminación del CSJ, pero asignó sus funciones a un órgano diferente al del 2003. En esta oportunidad, las funciones de la Sala Administrativa serían asumidas por el director de la rama judicial, quien sería nombrado por la Comisión Administrativa del CSJ.¹³ Esta pro-

12 En aquel entonces, el gobierno propuso la creación de un Consejo Superior de Administración de la Justicia que estaría integrado por siete miembros. “Su presidente sería elegido por el Senado para un período de cuatro años de temas enviadas por las cortes. El resto de miembros serían los siguientes: los presidentes de las cortes, un funcionario de carrera judicial, uno de las facultades de derecho y uno del ministro del Interior y de Justicia, y un director de la rama judicial encargado de ejecutar el presupuesto” (*El Tiempo* 2002, 3 de noviembre).

13 La Comisión estaría integrada por tres miembros designados

puesta nuevamente fue criticada por la Corte Constitucional y la Sala Administrativa del CSJ. Esta sala sentenció que “[...] sencillamente quiere el Gobierno ser el Consejo de la Judicatura” (*El Tiempo* 2004, 27 de febrero).

Con el fin de reducir la polarización en el tema, la Corte Suprema solicitó al Ejecutivo que las propuestas de reforma a la justicia cuenten con el consenso previo de las altas cortes (*El Tiempo* 2004, 14 de diciembre; 2005, 20 de febrero). A comienzos del 2005 la tensión entre las Cortes y el gobierno por la propuesta de reforma a la justicia disminuyó, aunque el tema no perdió centralidad.¹⁴ A mediados de 2006 el tema continuó en la agenda, y Uribe volvió a insistir en la necesidad de eliminar la Sala Administrativa del CSJ y designar a un gerente en su lugar. Las cortes respondieron que no conocían la propuesta y cerraron filas en defensa del CSJ (*El Tiempo* 2006, 21 de abril).

Una vez reelegido el presidente, decidió visitar las Cortes y ambientar el camino para una reforma a la justicia (*El Tiempo* 2006, 21 de abril). En la visita, el presidente prefirió hablar de la reestructuración del CSJ y no de su eliminación. El tema pasó a un segundo plano rápidamente.

La última propuesta de eliminar al CSJ se discutió en el 2008 en medio del inicio de los procesos de la parapolítica. El presidente presentó una propuesta conjunta de reforma política y de reforma a la justicia, que incluyó la eliminación del CSJ. Según esta nueva propuesta, las funciones de la Sala Administrativa serían desarrolladas por un gerente elegido por los presidentes de las altas cortes (Constitucional, Suprema y Consejo de Estado), tres magistrados, y un delegado del

por la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Harían parte del organismo, igualmente, los ministros del Interior y de Hacienda quienes únicamente tendrían voz (*El Tiempo* 2004, 26 de febrero; 13 de septiembre).

14 El diario *El Tiempo*, a mediados del año, presentó un balance de los 100 puntos de gobierno, y recordó que la eliminación del CSJ era una propuesta que el presidente no había cumplido (*El Tiempo* 2005, 31 de junio).

gobierno (*El Tiempo* 2008, 18 de julio; 2004, 26 de febrero). La Corte Suprema de Justicia, ex magistrados y magistrados criticaron la iniciativa porque desplazaba la atención del debate central que era la infiltración de la política por parte de los paramilitares. Jesael Giraldo, presidente de la Sala Administrativa, afirmó en relación con dicha propuesta que “[...] entregarle el gobierno y administración de la Rama a otra institución podría conducir a una limitación severa de la independencia de la justicia” (*El Tiempo* 2008, 26 de julio). Finalmente, el gobierno retiró la iniciativa pero no descartó seguir discutiendo el tema en un futuro.

Reformar —no eliminar— el CSJ y la Sala Administrativa no siempre es problemático para la independencia judicial, porque puede ayudar a mejorar la eficiencia, la representatividad y la transparencia de la institución. En general, que un gobierno tenga delegados en el cuerpo administrativo de la rama judicial no afecta en sí mismo su independencia, y, por el contrario, podría mejorar la coordinación entre los poderes públicos.¹⁵ A pesar de ello, los magistrados de las altas cortes colombianas han planteado que las propuestas de eliminación y reforma del presidente y la coalición de gobierno lesionan su independencia.

Administración y gobierno de la rama judicial

Además de las constantes propuestas de eliminación y reforma, el presidente, la coalición de gobierno y la Sala Administrativa han chocado en aspectos puntuales de la administración y gobierno de la rama judicial. Dichos asuntos se relacionan con el monto y desembolso oportuno del presupuesto de la rama judicial, y con la continuidad del servicio ante los paros de la justicia.

15 En Estados como Argentina, Paraguay, México, Venezuela, Francia e Italia está permitido que el Ejecutivo nombre un delegado en el cuerpo administrativo de la justicia, mientras que en países como Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú, Chile y España ocurre lo contrario.

Una de las funciones de la Sala Administrativa es elaborar el proyecto de presupuesto sectorial de la rama judicial y remitirlo al gobierno nacional, quien finalmente elabora el proyecto de Presupuesto General de la Nación y lo somete a aprobación del Congreso.¹⁶ Esto implica que el CSJ es autónomo para ejecutar el presupuesto de la justicia, pero no para definirlo. En varias oportunidades, la Sala Administrativa ha solicitado al presidente mayores recursos y un desembolso oportuno de los mismos. No obstante, el gobierno siempre ha respondido de manera negativa.

Así, por ejemplo, en el 2003 el CSJ solicitó el desembolso de 100 mil millones de pesos que el Ejecutivo le adeudaba, y el ministro de Hacienda respondió que no habían recursos para modificar el presupuesto (*El Tiempo* 2003, 10 de mayo). Algo similar ocurrió en el 2005 cuando las altas cortes (entre ellas el CSJ) y la Fiscalía mostraron su inconformidad con la reducción de 300 mil millones de pesos del presupuesto para la justicia del 2006. Guillermo Bueno Miranda (presidente del CSJ) planteó que “[...] sin recursos la estructura de esa rama se debilita y no satisface las expectativas que tienen los colombianos para una pronta y cumplida justicia” (*El Tiempo* 2005, 1 de septiembre). En 2007, nuevamente Hernando Torres Corredor (presidente del CSJ) solicitó al gobierno mayores recursos porque las nuevas leyes aprobadas habían impuesto un costo adicional para la justicia que no estaba presupuestado (*El Tiempo* 2007, 3 de septiembre). El presidente respondió pidiendo al CSJ mayor eficiencia y reafirmó la necesidad de una reforma estructural de la justicia (que incluyera la eliminación de la Sala Administrativa). Uribe dijo que “[...] van a tener que pensar en la Justicia en una reforma profunda que les dé más productividad” (*El Tiempo* 2008, 14 de septiembre).

Además de estas tensiones en la elaboración del presupuesto, las relaciones entre el presidente, la coalición de go-

16 Al respecto véase: Constitución Política de Colombia (arts. 4, 200, 256, 257, 346 inc. 1), y Ley 270 de 1996 (arts. 85 y 88, núm. 4).

bierno y la Sala Administrativa han variado en relación con los paros judiciales. En el 2006 los presidentes de las altas cortes (incluido el CSJ) solicitaron al gobierno nacional idear fórmulas de acercamiento con los trabajadores en paro porque consideraron que muchas de las solicitudes del sindicato eran justas (*El Tiempo* 2006, 4 de junio). Ante un reclamo similar de los trabajadores, en 2008 la posición de la Sala Administrativa del CSJ fue muy diferente. Al día siguiente del inicio del paro, el presidente de esta Sala (Jesael Giraldo) y el ministro del Interior (Fabio Valencia Cossio) afirmaron que el paro era ilegal y tomaron fuertes medidas para superarlo.¹⁷ Aceptando la recomendación del banquero Luis Carlos Sarmiento, el presidente declaró el estado de conmoción interior para superar el paro judicial. La declaratoria fue muy criticada, no obstante, los diarios registraron que en el CSJ “[...] la medida fue vista como una oportunidad de oro, especialmente en la Sala Administrativa, que ha estado en la mira para ser eliminada en varias ocasiones” (*El Tiempo* 2008, 11 de octubre).¹⁸

Sala Disciplinaria

El sistema de elección de los magistrados supone cierta cercanía de la Sala Disciplinaria con los sectores políticos. Por ello, su politización es casi que inevitable. Sin embargo, recientemente esta politización se tornó en una especie de cooptación. Para mostrar esto, aquí se presentan las orientaciones políticas o la adscripción partidista de los magistrados elegidos desde el 2002, y las relaciones de la Sala Disciplinaria con el presidente y la coalición de gobierno.

17 Se tomaron medidas como el inicio de procesos disciplinarios, la no remuneración de los días no laborados, y el impulso de procesos penales y disciplinarios en contra de quienes obstruyan el servicio de justicia (*El Tiempo* 2008, 10 de septiembre).

18 Efectivamente, el estado de excepción sirvió para terminar con el paro judicial, sin embargo, la Corte Constitucional —un mes después— determinó que era inconstitucional porque el presidente tenía otras herramientas para solucionar la situación.

La composición de la Sala Disciplinaria

El presidente Uribe ejerció la mayor parte de su gobierno con una Sala Disciplinaria elegida durante el gobierno del ex presidente Andrés Pastrana. En el 2001 se llevaron a cabo los siete nombramientos, y según consta en las gacetas del Congreso de la época, los nombramientos no fueron muy discutidos.¹⁹ Algo muy diferente ocurrió en el 2007 y el 2008 cuando seis de los siete magistrados fueron elegidos. Al parecer los nuevos nombramientos fueron el resultado de un acuerdo entre los partidos políticos de la coalición de gobierno y el Ejecutivo, para trasladar sus mayorías del Legislativo a la justicia. A muchos preocupa que la mayoría de los nuevos magistrados sean o hayan sido dirigentes políticos y que, justamente por eso, puedan tener lealtades partidistas. En el cuadro 2 se presentan elementos básicos de la hoja de vida, la orientación política y/o adscripción partidista de los nuevos magistrados.

En el cuadro se observa que seis de los siete magistrados pertenecen a uno de los partidos de la coalición de gobierno.²⁰ La elección de estos seis nuevos miembros fue duramente cuestionada por su perfil o por el proceso mismo de la elección. A continuación se presentan las críticas más importantes frente a cada uno de ellos.

El 29 de noviembre de 2007 el Congreso eligió a Angelino Lizcano como magistrado de la Sala Disciplinaria con un total 213 votos.²¹ Lizcano ejerció como secretario general de la Cámara de Representantes hasta el día de su elección (según consta en el encabezado de ese día). Según las personas que entrevistamos para esta investigación, en los 16 años que trabajó en la Cámara de Representantes se acercó a casi todos los

19 Al respecto véanse: *Gacetas del Congreso* 306, 365 1999; 604, 361 2000.

20 El magistrado Carlos Arturo Ramírez Vásquez actualmente está en encargo. Su cupo es el séptimo de la Sala Disciplinaria que el Ejecutivo y el Legislativo deberán suplir.

21 El resto de votos se repartieron así: María del Pilar Campo Ramírez 1, Luis Alfredo Agudelo Flórez 1, votos nulos 1 y votos en blanco 4 (*Gaceta del Congreso* 610 2007: 15).

CUADRO 2. Nombramientos en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (2002-2009)

Sala Disciplinaria		
Nombre	Posesión	Origen político / experiencia
María Mercedes López Mora	07/12/2007	Abogada (U. Autónoma Latinoamericana “Unaula”), con especialización en derecho penal y maestría en curso en ciencias penales y criminológicas. Ha sido profesora universitaria, asesora jurídica en varias entidades del Estado, magistrada auxiliar del CSJ y magistrada encargada de la Sala Disciplinaria del CSJ del Tolima y de la Sala Penal del tribunal superior de Pereira. <i>Partido Conservador.</i>
Angelino Lizcano Rivera	30/01/2008	Abogado (U. Libre), con especializaciones en derecho constitucional y derecho público. Ha sido gerente de la empresa de licores de Caquetá y su carrera profesional la ha realizado en la Cámara de Representantes (1992-2008). [*] <i>Partido Liberal - Cambio Radical.</i>
Julia Emma Garzón de Gómez	21/08/2008	Abogada (U. del Cauca), con especializaciones en derecho penal y derecho público. Ha desempeñado importantes cargos en entidades como la Contraloría, la Secretaría de Gobierno del Cauca, la Superintendencia de Servicios Públicos y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Fue magistrada auxiliar en la Sala Disciplinaria del CSJ. <i>Partido Social de Unidad Nacional (de la “U”).</i>
Carlos Arturo Ramírez Vásquez (E)	01/09/2008	Abogado (U. del Cauca), con especializaciones en derecho disciplinario, casación penal, derecho comercial y maestría en ciencias penales y criminológicas. Ha sido profesor universitario en varias universidades, litigante, juez (municipal, del Circuito, magistrado de tribunal), delegado del Ministerio Público, asistente de la Cámara de Representantes y director del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras. Fue magistrado Auxiliar de la Sala Disciplinaria del CSJ. <i>Sin determinar.</i>
José Ovidio Claros Polanco	05/09/2008	Abogado (U. Libre), con especializaciones en derecho penal, derecho público, derecho ambiental, gerencia y auditoría de la calidad de la salud, y maestría en curso en derecho penal. Ha ocupado importantes cargos en entidades del Estado como la Contraloría, Caprecom, Seguro Social. Fue representante a la Cámara por Bogotá. <i>Partido Liberal - Colombia Democrática.</i>

* En su perfil profesional se lee que tiene “[...] gran ascendencia al Derecho Constitucional y Legislativo debido a mi vasta experiencia en el Congreso de la República”.

Sala Disciplinaria		
Nombre	Posesión	Origen político / experiencia
Pedro Alonso Sanabria Buitrago	09/09/2008	Abogado (U. Libre), con especializaciones en instituciones jurídico-políticas y derecho público, derecho constitucional, magíster en derecho público y candidato a doctor. Ha sido profesor en varias universidades, ocupado importantes cargos en la Alcaldía de Tunja, en la Caja de Previsión Social de Boyacá y la lotería de Villa de Leyva. Igualmente, perteneció al Consejo Municipal de Gachantivá, fue diputado a la Asamblea de Boyacá en tres oportunidades, y fue dos veces candidato a la Gobernación. <i>Partido Conservador</i> .
Henry Villarraga Oliveros	17/09/2008	Abogado (U. Autónoma de Colombia), con especializaciones en derecho público, derecho administrativo, contratación estatal y maestría en curso en derecho administrativo. Ha sido abogado litigante (en áreas como el derecho civil, comercial, familia, penal y laboral) y consultor de la Universidad del Rosario y Sergio Arboleda. <i>Partido Cambio Radical</i> .

partidos políticos, lo cual explicaría su elevada votación. Pero este favoritismo es sobre todo evidente en su cercanía con Luis Fernando Almarío (investigado por parapolítica y farcpolítica), el Partido Liberal y Cambio Radical (*Revista Semana* 2009, 21 de febrero).

El 7 de febrero de 2008 el Congreso eligió como magistrada de la Sala Disciplinaria a María Mercedes López Mora, de una terna compuesta únicamente por candidatos del Partido Conservador. De 235 votos posibles, López obtuvo 107, María Constanza del Rosario Rivera 87, y Aída Mónica Rosero García 24 (*Gaceta del Congreso* 21 2008: 11). En esta elección, los partidos de la oposición denunciaron que el gobierno nacional había repartido la institución entre los partidos de la coalición de gobierno. Según Jaime Dussán Calderón (congresista por el Polo Democrático Alternativo) “[...] el doctor Carlos Holguín nos ha reconocido que él trabaja por esta terna conservadora y cada bloque está trabajando por sus ternas, dejándose por fuera la representación de dos partidos políticos importantes y de

sectores independientes de Colombia” (*Gaceta del Congreso* 21 2008: 10). El senador José Darío Salazar Cruz (Partido Conservador) respondió a estas críticas y planteó que no era posible dudar de la capacidad de las candidatas, ni de la actitud “pulcra” del gobierno nacional (*Gaceta del Congreso* 21 2008: 11).

El tercer magistrado elegido fue Ovidio Claros, quien de los 234 votos posibles obtuvo 159.²² El día de su elección como magistrado, Claros se comprometió explícitamente con el Congreso en los siguientes términos:

[...] en mi van a tener y lo digo sin recato una persona en la rama judicial que siempre estará atento a lo que se diga en este Congreso con toda la probidad del caso pero sin olvidarme de que este fue mi sitio, esta fue mi casa y que fue la rama judicial la que me sacó de aquí y que gracias a Dios y a ustedes, allá voy, a la rama judicial la que un día me dijo que me tenía que ir de aquí, hoy voy a esa rama judicial elegido por 8 años, espero ser el magistrado modelo en el Consejo Superior de la Judicatura, pero siempre defendiendo lo que hay que defender, la Justicia en Colombia, el debido proceso en Colombia, la doble instancia en Colombia, a eso es que voy al Consejo Superior de la Judicatura, muchas gracias de corazón de verdad y los quiero mucho, esta es mi casa (*Gaceta del Congreso* 749 2008: 11).

Las críticas a su experiencia profesional y compromiso político no se hicieron esperar. En 1997 fue elegido contralor de Bogotá, a pesar de que tenía siete investigaciones disciplinarias en su contra y una suspensión por treinta días. “Sin embargo, misteriosamente, el número de cédula de la sanción no coincide con el del acta de posesión (*El Tiempo* 1997, 2 de diciembre). En aquel momento, Claros respondió con un formalismo jurídico sorprendente. “Allí me presentaron una resolución de una sanción con un número de cédula que no era el mío. Entonces, yo no tengo por qué responder, pues técnicamente no estoy sancionado” (*El Tiempo* 1997, 15 de diciembre). En el 2002 pasó de la Contraloría a la Cámara de Representantes.

22 La votación fue la siguiente: Claudia Patricia Ospina 3, José Joaquín Plata Albarracín 66, votos nulos 4, votos en blanco 2 (*Gaceta del Congreso* 749 2008: 11).

Algunos lo criticaron porque utilizó el órgano de control como “trampolín electoral” (*El Tiempo* 2002, 13 de marzo).²³ Al parecer Claros fue postulado para la Sala Disciplinaria por William Vélez del partido Colombia Democrática: el partido del ex senador Mario Uribe (*Revista Semana* 2009, 21 de febrero). Claros respondió estos cuestionamientos y afirmó que a su hoja de vida: “[...] la han tratado de descalificar, cuando he sido más académico que político. Mi paso por el Congreso fue muy efímero. No soy una ficha del presidente Uribe” (*El Tiempo* 2008, 9 de septiembre).²⁴

El cuarto magistrado elegido fue Pedro Alonso Sanabria. De 232 votos posibles, Sanabria obtuvo 166, mientras que Nancy Yanira Muñoz obtuvo 9, y William Giraldo Giraldo, 51. El día de su nombramiento Sanabria se comprometió igualmente con la clase política en los siguientes términos:

[...] vamos a trabajar porque la Justicia sea objetiva, imparcial, como lo dijo Ovidio, vamos a trabajar porque en este país casi único en el mundo no existen las garantías procesales, no existen los derechos fundamentales, los más preciados del hombre como son el debido proceso y claro que sí, la doble instancia, existe una luz, existe una puerta en nuestra Constitución, el artículo 93 habla de Bloque de Constitucionalidad y en ese Bloque de Constitucionalidad hacen parte de nuestro ordenamiento Constitucional las normas sobre derechos fundamentales a nivel internacional, vamos a aplicarlas (*Gaceta del Congreso* 749 2008: 12).

Al igual que los casos anteriores, el nombramiento de Sanabria se caracterizó porque la terna únicamente incluyó personas del Partido Conservador. La cercanía de Sanabria con el Partido Conservador es clara. En Boyacá tuvo una larga vida política y siempre la llevó al lado de este partido al punto que,

23 En la Cámara de Representantes, el Consejo de Estado le quitó a Claros su investidura como congresista. Sin embargo, antes de que finalizara su periodo constitucional en el 2006, el Consejo de Estado revocó el fallo proferido.

24 En este caso también se dijo que el magistrado no tenía experiencia suficiente para administrar justicia, que tenía demandado al Estado por una suma exorbitante, y que había incumplido con una cuota alimentaria.

en junio de 2000, fue designado secretario del Directorio Regional Conservador. Como político regional trabajó de cerca con el ex senador Ciro Ramírez (investigado por parapolítica). En 1998, el mismo Sanabria escribió al diario *El Tiempo* para solicitar se rectificara una información inexacta, y afirmó: “He pertenecido y seguiré militando dentro del movimiento del senador Ciro Ramírez Pinzón, acatando sus orientaciones y trabajando conjuntamente por el desarrollo de Boyacá” (*El Tiempo* 1998, 20 de enero).²⁵

Su cercanía al Partido Conservador y a la coalición también fue clara en las dos campañas que emprendió para ser gobernador de Boyacá. En la primera de ellas (2003) demostró su admiración por la carrera política del presidente Uribe. “Aquí, ser gobernador es un honor que se le permite a quien desea terminar su carrera política. Yo voy a demostrar, como sucedió con Álvaro Uribe, que se puede comenzar la carrera política por la Gobernación y terminar en la Presidencia” (*El Tiempo* 2003, 23 de agosto). En la segunda candidatura (2007) contó con el apoyo del Partido Conservador, el Partido de la “U”, Cambio Radical y del bloque parlamentario del departamento en su conjunto (*El Tiempo* 2007, 23 de agosto). A pesar de ello, Sanabria perdió nuevamente las elecciones por un margen muy cerrado, y días después *El Tiempo* conoció que

[...] varios parlamentarios boyacenses estuvieron donde el presidente Uribe haciendo una petición que podría concretarse en un ‘premio de consolación’ para el ex candidato a la Gobernación Pedro Alonso Sanabria. En efecto, los ‘padres de la patria’ le pidieron a Uribe incluir a Sanabria dentro de la terna de la que se escogerá al reemplazo del abogado Jorge Alonso Flechas, como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura. (*El Tiempo* 2007, 8 de noviembre)

Y así fue, el presidente lo ternó y el Congreso lo eligió.²⁶

25 La cercanía con Ramírez también se evidenciaría en que en el 2001 Sanabria fue el segundo renglón de la segunda lista a la Cámara de Representantes cercana al senador Ciro Ramírez (*El Tiempo* 2001, 23 de noviembre). A pesar de esto, es importante mencionar que el magistrado recientemente ha negado estos nexos.

26 Una vez posesionado como magistrado, la opinión pública

En quinto lugar, el Congreso eligió a Julia Emma Garzón con 112 votos a favor. Al parecer, esta terna fue cuota del Partido Social de Unidad Nacional (de la U). “La terna que presentó el presidente a la Plenaria del Congreso para la elección del magistrado también la integró Luz Patricia Trujillo Marín y José Agustín Suárez Alba. Los tres son cuota política del Partido de la U” (*Revista Semana* 2008, 6 de agosto). En especial, se rumoró que la magistrada era cuota del senador Jorge Aurelio Irragori.

La última elección llevó al nombramiento de Henry Villarraga. Esta elección también estuvo rodeada de serios cuestionamientos por la cercanía del candidato con Carlos Ariel Sánchez (registrador Nacional) y el Partido Cambio Radical. En la sesión del Congreso se denunció que el registrador había ofrecido ciertas “delegadas” a cambio de la elección de Villarraga. Así, el representante Wilson Borja Díaz (Polo Democrático Alternativo) solicitó que se investigara “[...] si este postulado es o ha sido realmente compañero de bufete del actual Registrador Nacional. Y dos, que se hagan investigaciones pertinentes frente a reparticiones de Delegadas” (*Gaceta del Congreso* 750 2008: 21). Dicha denuncia fue secundada por el senador Mauricio Jaramillo Martínez (Partido Liberal) quien afirmó que varios congresistas votarían por Villarraga porque “[...] no pueden perder una Delegada que en estos momentos está en cabeza del Partido que ellos representan” (*Gaceta del Congreso* 750 2008: 21).

Ante este debate, el senador Cristóbal Córdoba Mosquera (Colombia Democrática) solicitó que la elección se aplazara hasta tanto la cuestión no fuera aclarada.²⁷ No obstante, las

conoció un nuevo escándalo. Al parecer, DMG (la captadora ilegal) entregó 400 millones a la campaña de Sanabria (*El Tiempo* 2008, 24 de noviembre). El magistrado negó las acusaciones y las calificó como un “diálogo de terceros” que en nada comprometía su responsabilidad.

27 Villagra, como abogado, representó al registrador nacional. No obstante, su influencia en la elección es un asunto en duda. El diario *El Tiempo* afirmó que hasta “[...] último momento su candidatura no parecía tener mayor chance, pero finalmente el Congreso se decidió

propuestas fueron desestimadas y de los 210 votos posibles Villarraga obtuvo 139, Norma Moreno Mosquera 14, y Rafael Guzmán Navarro 54. En su discurso de aceptación del cargo, Villarraga agradeció la confianza que depositó el Congreso en él, y al igual que Sanabria y Claros se comprometió con el Congreso y afirmó que las tutelas contra sentencias “[...] son necesarias en tanto que quienes administran justicia son hombres y como tales no son infalibles; por ello se puede incurrir en errores que solo se corrigen haciendo uso de la acción de tutela” (*Gaceta del Congreso* 750 2008: 21).

Relaciones entre la Sala Disciplinaria, el gobierno y la coalición

Los recientes nombramientos de magistrados pertenecientes a uno de los partidos políticos de la coalición de gobierno han estrechado las relaciones de la Sala Disciplinaria con el gobierno y la coalición. Adicionalmente, esta cercanía parece manifestarse en algunas cuestionadas decisiones de relevancia política que la nueva sala ha tomado. A continuación se presentan las decisiones judiciales de la Sala Disciplinaria relacionadas con congresistas, ex congresistas o miembros del gobierno nacional. Mientras que la Sala Disciplinaria elegida bajo Pastrana tomó dos decisiones contrarias a sus intereses, la recientemente elegida por Uribe y la coalición de gobierno ha tomado dos favorables y dos contrarias a sus intereses.

Las decisiones de la Sala Disciplinaria que postuló Andrés Pastrana (2000-2007)

Antes de finalizar su periodo presidencial, Andrés Pastrana y el Congreso de la época renovaron en su totalidad la Sala Disciplinaria. Esta sala fue la que acompañó al presidente Uribe durante todo su primer periodo y la mayoría del segundo. En dos oportunidades reafirmó su independencia frente al gobierno y la coalición.

por este abogado experto en temas penales y administrativos” (*El Tiempo* 2008, 11 de septiembre).

En el 2003, la Sala Disciplinaria concedió una tutela a Pedro José Suárez Vacca (juez de Ejecución de Penas de Tunja) quien por dejar en libertad a Gilberto Rodríguez Orejuela (un capo del narcotráfico), recibió fuertes señalamientos del ministro Fernando Londoño. Según el ministro, el juez había prevariado y favorecido al Cartel de Cali. El proceso llegó hasta la Sala Disciplinaria, que finalmente tuteló el derecho a la honra y buen nombre del juez, y obligó al ministro a rectificar sus afirmaciones. Inicialmente, el ministro se negó a aceptar el fallo y afirmó que el

[...] juez Suárez Vacca es lo que me diga el Consejo Superior que tengo que decir [...] es el jurista más importante que Colombia ha conocido, es la acción más memorable que se ha cumplido desde los estrados judiciales [...] Supongo que tendré que decir también que ojala se repitan actos como esos para que el país se llene de emoción patriótica ante ellos (*El Tiempo* 2003, 31 de enero).²⁸

A pesar de esta reticencia, el ministro Londoño reconoció finalmente que no tenía pruebas para sustentar lo que afirmó y se retractó públicamente. Ante esta rectificación el ponente de la decisión afirmó que era insuficiente, pero reconoció que la autoridad competente para determinarlo sería la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá (*El Tiempo* 2003, 31 de enero).

Igualmente, en agosto de 2007 se afirmó que la Sala Disciplinaria “cerró el boquete” para la excarcelación de los congresistas investigados por parapolítica. El ex congresista Luis Eduardo Vives solicitó a la Sala Disciplinaria que tutelara su derecho al debido proceso porque, a su juicio, la medida de aseguramiento que le impuso la Corte Suprema se basó en un delito inexistente: el concierto para delinquir agravado. El asunto tenía gran trascendencia porque este es el delito por el cual se están tramitando todos los casos de parapolítica. Si la Sala Disciplinaria determinaba que era un delito inexistente,

28 El ponente de la decisión fue Jorge Alonso Flechas, y el único magistrado que votó en contra fue Eduardo Campo Soto.

como mínimo, los ex congresistas en prisión que no habían sido condenados podían instaurar tutelas para quedar inmediatamente en libertad. En esta decisión la Sala Disciplinaria se dividió fuertemente, pero la tutela fue negada.²⁹

*Las decisiones de la Sala Disciplinaria
que postuló Álvaro Uribe (2007-2009)*

La nueva Sala Disciplinaria —la nombrada por Uribe— ha tomado cuatro decisiones relacionadas con miembros del gobierno nacional o la coalición de gobierno en el Congreso. Veamos brevemente cada una de ellas.

El primer caso llevó al ex congresista Miguel de la Espriella (condenado por parapolítica) a la libertad. La esposa del ex congresista solicitó su libertad condicional y para lograrlo interpuso un recurso de hábeas corpus fundamentado en que había cumplido con las tres quintas partes de la condena. En decisión de segunda instancia la Sala Disciplinaria decidió concederle el beneficio. La revista *Semana* relató que “[...] el juez de primera instancia le había negado ese beneficio porque apenas llevaba 18 meses en prisión en una condena de 45 meses. Al magistrado Claros, por el contrario, si le dieron las cuentas” (*Revista Semana* 2009, 21 de febrero).

La segunda decisión cuestionada fue la tutela que la Sala Disciplinaria le concedió al ministro de la Protección Social Diego Palacio por el caso de la yidis-política. Para muchos este fue “un fallo cantado”. La Sala Disciplinaria concedió una tutela al ministro y consideró que la Corte Suprema de Justicia en la sentencia que condenó a la ex congresista Yidis Medina violó sus derechos fundamentales. Un análisis más pausado de esta decisión será presentado más adelante.

El 24 de marzo de 2009 la Sala Disciplinaria tomó dos decisiones contrarias a los intereses de miembros de la coalición

29 A pesar de la división, la Sala Disciplinaria finalmente denegó la tutela al ex congresista. La decisión contó con la oposición de Leonor Perdomo y Rubén Darío Henao (*Revista Semana* 2007, 2 de agosto). Actualmente la decisión está siendo revisada por la Corte Constitucional.

de gobierno en el Congreso. En la primera de ellas revocó una tutela concedida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Florencia, que revertía una orden de la Corte Suprema de trasladar el proceso judicial que se sigue contra el ex representante Luis Fernando Almario, de Caquetá a Bogotá. Gracias a la intervención de la Sala Disciplinaria el proceso contra Almario se seguirá en la ciudad de Bogotá como inicialmente ordenó la Corte Suprema. En la última decisión, la Sala Disciplinaria negó una tutela interpuesta por el ex senador Mauricio Pimiento quien fue condenado por la Corte Suprema a siete años de cárcel. El ex congresista consideró que la Corte Suprema vulneró su derecho al debido proceso porque no consideró varias pruebas a favor suyo. “No obstante el Consejo Superior de la Judicatura argumentó que la Corte falló en derecho y que no violó los derechos de Pimiento” (*Revista Semana* 2009, 25 de marzo). Actualmente el caso fue seleccionado para ser revisado por la Corte Constitucional.

De esta forma, de las cuatro decisiones que la Sala Disciplinaria elegida en el periodo de Uribe ha tomado, dos de ellas han sido favorables a los intereses de miembros del gobierno o de la coalición de gobierno. Este hecho, por sí mismo, no dice mucho. Por ello, me concentro en el caso del ministro Palacio para determinar sus particularidades jurídicas.

Los hechos de la controversia, al parecer, ocurrieron en junio de 2004, cuando en la Cámara de Representantes se discutía la aprobación de la reelección presidencial. Al parecer, el ministro de la Protección Social (Diego Palacio) y el entonces ministro del Interior (Sabas Pretelt) ofrecieron a la ex congresista Yidis Medina una serie de dádivas a cambio de su voto por la reelección.³⁰ Ciertamente o no, la ex congresista cambió repentinamente su voto y el representante Germán Navas Talaro (Polo Democrático Alternativo) la denunció penalmente. La ex congresista aceptó finalmente su responsabilidad penal

30 Según confesó Manuel Cuello Baute (ex superintendente de notariado y registro), Medina no sería la única congresista que lo hizo.

y fue condenada por el delito de cohecho propio en sentencia anticipada por la Corte Suprema de Justicia (Ley 599 de 2000, art. 405). Para la Corte, Medina votó la reelección presidencial guiada por ofrecimientos burocráticos, y no por los dictados de su conciencia.³¹ La decisión de la Corte generó fuertes debates, uno de ellos en relación con la presunta participación del ministro Palacio.³²

El problema con el ministro Palacio fue que la Corte Suprema incluyó su nombre y no lo escuchó en la sentencia condenatoria de Yidis Medina. El ministro interpuso acción de tutela contra la sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema, argumentando que se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, presunción de inocencia, honra, buen nombre, igualdad y acceso a la administración de justicia. Inicialmente, la tutela fue inadmitida por la Sala Civil de la Corte Suprema, que consideró que las tutelas contra las sentencias de la Corte Suprema son improcedentes. Posteriormente, el ministro acudió a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca e interpuso la misma acción, corporación ésta que igualmente inadmitió su solicitud.

El ministro apeló la decisión del tribunal y fue así como el asunto llegó a la Sala Disciplinaria del CSJ; esta sala no sólo admitió la tutela del ministro, sino que también se la conce-

31 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia de única instancia 22453 de 2008.

32 Los otros debates se refirieron a la decisión de la Corte Suprema de remitir a la Corte Constitucional y a la Procuraduría copia del fallo para los fines pertinentes. Para la Corte Suprema el voto de Medina fue determinante para la aprobación de la reforma, y, por tanto, para la aprobación de la reelección. En su momento, el presidente Uribe reaccionó con vehemencia y propuso convocar al pueblo para que mediante un referendo se pronuncie acerca de si estaba de acuerdo con su continuidad en el gobierno. El enfrentamiento finalmente terminó con la negativa de la Corte Constitucional de estudiar el asunto. Un año después el país conoció —por confesión del ex superintendente de Notariado y Registro— que Medina no fue la única congresista que aceptó dádivas a cambio de su voto por la reelección (*Revista Semana* 2009, 27 de junio).

dió.³³ La Sala Disciplinaria decidió dejar sin efecto y valor jurídico “[...] los apartes subrayados que a continuación se relacionan, y todos aquellos que tengan unidad inescindible con referencia al actor, sin perjuicio de la validez de la decisión en lo que respecta a la persona allí condenada”.³⁴ Para la Sala Disciplinaria, en la sentencia anticipada se debió respetar la presunción de inocencia de los sujetos que no se acogieron a ella.³⁵ Que la Sala Disciplinaria tutelara la decisión de la Corte Suprema enemistó a estas instituciones durante unos meses, hasta que la Corte Constitucional revisó la tutela y le dio la razón a la Corte Suprema.

Además del origen político de los magistrados, la decisión es cuestionable desde tres puntos de vista. Primero, porque cuatro altas corporaciones judiciales tomaron decisiones contrarias a la de la Sala Disciplinaria. La Sala Penal de la Corte Suprema no vio problema en la redacción de la sentencia y en la conducción del proceso, la Sala Civil de la misma corporación y el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca inadmitieron la acción, y, finalmente, la Corte Constitucional revocó la decisión.³⁶ Segundo, porque en Colombia no existían precedentes en los cuales se hubiese tutelado la “argumentación” de una sentencia judicial. Que no exista una decisión previa quiere decir que la Sala Disciplinaria se movió en terrenos de mayor discrecionalidad (política).

Tercero, porque los apartes tutelados fueron analizados fuera de su contexto o hacían referencias genéricas a lo proba-

33 En el lenguaje jurídico existe una importante diferencia entre “admitir” y “conceder”. Mientras que admitir quiere decir que un juez recibe y decide estudiar el asunto, conceder significa acceder a lo efectivamente solicitado.

34 Consejo Superior de la Judicatura, sentencia 04537 del 1 de octubre de 2008, M. P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.

35 El magistrado Henry Villarraga aclaró el voto y planteó que si bien estaba de acuerdo con la decisión de la sala, la Corte debería cuidar más sus afirmaciones cuando se trata de personajes públicos (p. 57).

36 Corte Constitucional, sentencia T-059 de 2009, M. P. Jaime Araújo Rentería.

do dentro del proceso. Por ejemplo, la Sala Disciplinaria consideró que la Corte Suprema hacía imputaciones en contra del ministro cuando ésta parafraseaba lo afirmado por Medina.³⁷ Las afirmaciones citadas hacen parte del apartado 2.2.9 de la sentencia que comienza afirmando que luego “[...] de la apertura de instrucción, Yidis Medina Padilla rindió indagatoria en la cual manifestó [...]”. En este aparte, entonces, la Corte simplemente está parafraseando los hechos narrados por Medina. La Corte Suprema asumió esta postura para defender la integridad de su sentencia.

De otro lado, la Sala Disciplinaria también tuteló algunas afirmaciones genéricas.³⁸ En estas afirmaciones, la Corte Suprema parece cuestionar la legitimidad de la reelección presidencial. Que la Corte Suprema cuestione la legitimidad de una reforma constitucional podría ser una extralimitación en sus funciones, pero es un debate de competencias y estructura constitucional, y no de afectación a los derechos fundamentales. Así mismo, que la Corte Suprema considere que existió un delito en el origen del proceso de reforma constitucional no parece problemático porque el delito de cohecho propio

37 La Sala Disciplinaria consideró que las siguientes afirmaciones vulneraban derechos fundamentales del ministro: “1. Señalo (sic) también que el ministro de [la] Protección Social, doctor Diego Palacio, le ofreció participación en instituciones a su cargo en el Magdalena Medio, concretamente, en Barrancabermeja”. Igualmente, se consideró violatorio el siguiente aparte: “2. ii) El ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacios (sic), le ofreció la participación en instituciones a su cargo en el Magdalena Medio, en Barrancabermeja, y así ocurrió porque le nombraron a Carlos Correa Mosquera en la Dirección de la Clínica Primero de Mayo en Barrancabermeja, le otorgaron un contrato a su asesor César Guzmán como delegado de la Regional Oriente de ETESA para Santander y se designó a Juan Bautista Hernández en el SENA de Barrancabermeja”.

38 Las tres afirmaciones genéricas tuteladas fueron las siguientes: i) “*estuvo condicionado por actos corruptos* previos al debate [...] por lo tanto el voto no puede ser apreciado como independiente de los *actos de corrupción* que lo originaron”; ii) “*Resulta inaudito que desde las altas esferas del poder de la época, por alguno de sus miembros, se impulse la desinstitucionalización al promover [...]*”; y iii) “*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 [...] se concluye que el delito, no puede generar ningún tipo de legitimación constitucional o legal*”. (Cursiva en el original).

simplemente exige que el servidor público “reciba” o “acepte” ciertas dádivas. En la sentencia, el sujeto oferente siempre fue tratado en genérico y nunca con nombre propio.

Conclusiones

La Asamblea Nacional Constituyente creó al CSJ como una garantía para la independencia de la justicia. Sin embargo, en los últimos años, estas aspiraciones constitucionales han sido negadas en la práctica. Actualmente, la independencia del CSJ está en peligro, y, por tanto, la independencia de la justicia también.

La imposibilidad del Ejecutivo y el Legislativo para influir en los nombramientos de la Sala Administrativa podría explicar las tensiones existentes. El sistema de elección ha evitado que en el organismo se conformen mayorías con afinidad política hacia el Ejecutivo. Así, las relaciones entre la Sala Administrativa, el gobierno y la coalición se han dado principalmente por la intención del Ejecutivo de eliminarla o reformarla. En varias oportunidades el presidente ha planteado que es una entidad ineficiente, costosa y desligada de las altas cortes, y ha propuesto varios proyectos de reforma constitucional. La constante propuesta de eliminar el CSJ estaría dificultando una actuación plenamente independiente según los magistrados de las altas cortes. Así, cuando en el 2008 el CSJ solicitó mayores recursos al gobierno nacional, éste respondió recordándoles que su existencia era inconveniente para el presupuesto. A pesar de ello, no toda propuesta de reforma —no de eliminación— de la institución afectaría su independencia. No obstante, los magistrados de las altas cortes así lo han percibido.

La situación de la Sala Disciplinaria es bien diferente. En buena medida esto se explica porque el sistema de elección permite una influencia importante del presidente y el Legislativo. El presidente Uribe gobernó la mayor parte del tiempo con una Sala Disciplinaria postulada y elegida en el periodo del ex presidente Pastrana. No obstante, entre el 2007 y el 2008

la conformación de la Sala cambió casi en su totalidad. Todo parece indicar que el principal criterio para elegir a los nuevos miembros fue su adscripción partidista: cada partido de la coalición de gobierno conformó una o dos ternas, y, por tanto, eligió a su magistrado.

El perfil político de los magistrados, el criterio partidista de su elección y las importantes funciones que la Sala Disciplinaria desempeña, han llamado la atención de la opinión pública. El control de la Sala Disciplinaria permite al campo político influir en la resolución de los conflictos de competencia entre jurisdicciones; en la actuación de los funcionarios judiciales y abogados (por la función disciplinaria); en la toma de las principales decisiones de representación política, planeación y rendición de cuentas de la rama judicial (por su presencia mayoritaria en la Sala Plena del CSJ); y, finalmente, en las tutelas contra sentencias judiciales que provienen del campo político. En el difícil contexto político que vive el país, esta última función es la que más preocupa, porque en la Sala Disciplinaria se podría abrir la puerta para la impunidad de los dirigentes políticos investigados por corrupción, o por su cercanía con los actores armados ilegales.³⁹

Referencias bibliográficas

Comisión Internacional de Juristas. 2005. *Principios internacionales sobre independencia de jueces, abogados y fiscales*. Ginebra: Tradinco.

Gargarella, Roberto. 1997. "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación". *Revista Desarrollo Económico*, 3.6 (144): 971-990.

Noguera, José y Jaime Tello. 1992. *Comentarios a las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

39 "Desde hace varios meses en el Palacio de Justicia empezó a correr el rumor de que en el Congreso estaban eligiendo los nuevos magistrados con la idea de que luego ellos fallarían a favor las tutelas de la parapolítica" (*Revista Semana* 2008, 4 de octubre).

Popkin, Margaret. 2002. "Esfuerzos para aumentar la independencia e imparcialidad judicial en América Latina". *Revista Sistemas Judiciales*, 2 (4): 47-60.

Roth, Laura. 2007. "Acerca de la independencia judicial en Argentina: la creación del Consejo de la Magistratura y su desempeño entre 1994 y 2006". *Revista Desarrollo Económico*, 47 (186): 285-318.

Uribe Vélez, Álvaro. 2002. Manifiesto democrático. 100 puntos Álvaro Uribe Vélez. Recuperado el 25 de febrero de 2009 de http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/agosto/07/documen2.htm

U. S. Agency for International Development. 2002. Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial (PN-ACM-009). Recuperado el 10 de febrero de 2009 de <http://www.dplf.org/uploads/1192111053.pdf>

Zaffaroni, Eugenio. 1992. *Dimensión política de un poder judicial democrático*. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.

Notas de prensa

El Tiempo. 1997, 2 de diciembre. Extraño error en sanción a nuevo Contralor.

El Tiempo. 1997, 15 de diciembre. ISS reporta error en cédula del Contralor.

El Tiempo. 1998, 20 de enero. Correo.

El Tiempo. 1999, 22 de enero. Relevo en cúpula de dos cortes.

El Tiempo. 2001, 23 de noviembre. Candidatura: lo mismo que antes.

El Tiempo. 2002, 13 de marzo. Las cuentas de los Concejales.

El Tiempo. 2002, 12 de octubre. Lista reforma a la justicia.

El Tiempo. 2002, 3 de noviembre. Las otras reformas a la justicia.

El Tiempo. 2003, 31 de enero. El Ministro rectificó.

El Tiempo. 2003, 31 de enero. Londoño, a rectificar.

El Tiempo. 2003, 10 de mayo. Justicia podría paralizarse.

El Tiempo. 2003, 2 de julio. Dura réplica a Londoño.

El Tiempo. 2003, 3 de agosto. Londoño quiere un Estado monárquico.

El Tiempo. 2003, 23 de agosto. Toldos.

El Tiempo. 2004, 26 de febrero. Qué le quieren cambiar a la justicia.

El Tiempo. 2004, 27 de febrero. Reparos a la reforma.

El Tiempo. 2004, 13 de septiembre. Gobierno Uribe intentará, otra vez, llevar la reforma de la justicia al Congreso.

El Tiempo. 2004, 14 de diciembre. Piden frenar proyecto de reforma a la justicia.

El Tiempo. 2005, 20 de febrero. Justicia está patas arriba.

El Tiempo. 2005, 31 de junio. Un examen a sus 100 puntos.

El Tiempo. 2005, 1 de septiembre. Justicia protesta por recorte presupuestal.

El Tiempo. 2006, 21 de abril. Uribe presentará el 20 de julio un proyecto para reformar la tutela.

El Tiempo. 2006, 4 de junio. Levantan paro de la rama judicial.

El Tiempo. 2006, 10 de junio. Denunciarán a presidente de la Judicatura por carta a Uribe.

El Tiempo. 2006, 6 de diciembre. El supuesto narcotraficante italiano Giorgio Sale hizo 23 visitas al Palacio de Justicia.

El Tiempo. 2007, 23 de agosto. Breves Boyacá.

El Tiempo. 2007, 3 de septiembre. Falta plata para aplicar nuevas leyes, asegura el Consejo Superior de la Judicatura.

El Tiempo. 2007, 8 de noviembre. Breves Boyacá.

El Tiempo 2008, 18 de julio. Ocho puntos incluye reforma a la justicia presentada por el gobierno a presidentes de las Cortes.

El Tiempo. 2008, 26 de julio. "Reforma a la justicia es inoportuna" dice presidente de la Sala Administrativa de la Judicatura.

El Tiempo. 2008, 30 de julio. Reforma quita dientes a las cortes.

El Tiempo. 2008, 9 de septiembre. Habla el magistrado Ovidio Claros "no he pensado en renunciar": Claros.

El Tiempo. 2008, 10 de septiembre. No se les pagará a empleados que participan en paro judicial, dice Consejo Superior de la Judicatura Diario.

El Tiempo. 2008, 11 de septiembre. Claros debe explicar su situación.

El Tiempo. 2008, 14 de septiembre. Uribe pide a la justicia que gaste menos plata.

El Tiempo. 2008, 11 de octubre. Sigue polémica por decisión del gobierno de decretar conmoción interior para enfrentar paro judicial.

El Tiempo. 2008, 24 de noviembre. Magistrado negó haber recibido recursos de DMG cuando fue candidato a la Gobernación de Boyacá.

Revista Semana. 2007, 2 de agosto. Consejo de la Judicatura cierra boquete para excarcelación de parapolíticos.

Revista Semana. 2008, 6 de agosto. Oposición denuncia clientelismo en elección de magistrada.

Revista Semana. 2008, 4 de octubre. Un fallo cantado.

Revista Semana. 2009, 13 de febrero. Justicia civil juzgará a Plazas Vega.

Revista Semana. 2009, 16 de febrero. Corte denuncia posible prevaricato en decisión del Consejo Superior.

Revista Semana. 2009, 21 de febrero. Los parias de la justicia.

Revista Semana. 2009, 25 de marzo. Almario y Pimiento pierden tutelas contra la Corte.

Revista Semana. 2009, 27 de junio. El ventilador de las notarias.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-879 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, sentencia T-059 de 2009, M. P. Jaime Araújo Rentería.

Consejo Superior de la Judicatura, sentencia 04537 del 1 de octubre de 2008, M. P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.

Información Institucional

Gaceta Constitucional 75. 1991, 30 de abril.

Gaceta Constitucional 88. 1991, 3 de junio.

Gaceta Constitucional 131. 1991, 23 octubre.

Gaceta del Congreso 306. 1999, año VIII, 10 de septiembre.

Gaceta del Congreso 365. 1999, año VIII, 12 de octubre.

Gaceta del Congreso 604. 1999, año VIII, 24 de diciembre.

Gaceta del Congreso 361. 2000, año IV, 11 de septiembre.

Gaceta del Congreso 610. 2007, año XVI, 29 de noviembre.

Gaceta del Congreso 21. 2008, año XVII, 7 de febrero.

Gaceta del Congreso 749. 2008, año XVII, 28 de octubre.

Gaceta del Congreso 750. 2008, año XVII, 28 de octubre.

Entrevistas

Alfredo Escobar Araújo, magistrado de la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura, enero 20 de 2009.

Guillermo Rivera, representante a la Cámara, Partido Liberal, febrero 6 de 2009.

Nicolás Uribe, representante a la Cámara, Partido de la U, febrero 13 de 2009.

Capítulo 7
La politización
del Consejo Nacional Electoral
y la reelección presidencial

Catalina Vargas Silva

En este capítulo se analizan las relaciones entre el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el gobierno durante el mandato del presidente Uribe. Para tal efecto se toman en cuenta los cambios en la composición del Consejo y las decisiones políticamente relevantes que ha tomado. En la primera parte del documento se hace referencia a la forma de elección de los magistrados del CNE, según la Constitución de 1991, y la reforma política de 2003. En la segunda parte se explica qué es el CNE y las funciones que tiene dentro de la organización electoral. En la tercera se describe cómo se realizó el proceso de elección de los nueve magistrados en el año 2002, y posteriormente en el 2006, con el fin de analizar los cambios en la composición de la institución. En la cuarta parte se hace una descripción de los hechos más significativos en los cuales el Consejo ha tenido que tomar decisiones a favor o en contra del presidente o la coalición de gobierno.¹ Por último, se plantean algunas conclusiones.

1 Estos apartes fueron elaborados con información obtenida de la página web del CNE, de resoluciones y conceptos emitidos por la institución, de material bibliográfico referente al tema, notas de prensa del archivo del diario *El Tiempo* (<http://www.eltiempo.com>), la *Revista Semana* (<http://www.semana.com>) y de entrevistas a expertos, magistrados y dirigentes políticos. Algunos entrevistados solicitaron reserva de su identidad.

La elección de los magistrados del CNE: de la autonomía a la politización

En esta parte se presenta el sistema de elección de los magistrados del CNE regulado en la Constitución de 1991 y la reforma política de 2003.

La Constitución de 1991

Antes de definir la estructura de la organización electoral en el país, la Asamblea Nacional Constituyente debatió frente a algunos temas que dieron origen a los artículos 113 y 120, y al Título IX de la Constitución. Estos temas pueden ser agrupados en tres.²

El primero era el tema de la autonomía e independencia que debían tener los órganos de control y electorales frente a las tres ramas del poder público. Algunos delegatarios consideraban que la organización electoral debía ser elevada a la condición de rama, con el fin de darle la misma importancia que se le daba a las demás ramas del poder público. La organización electoral en ese momento fue percibida como la garante de la democracia en Colombia, y la solución para una historia marcada por diferentes casos de fraude electoral. Otros, en cambio, argumentaban que el poder público era uno, el cual estaba compuesto por tres ramas, y que además existirían dos órganos independientes del poder público con funciones separadas de éstas. En la división en tres ramas, sostenían, se encuentra la esencia del poder político. Los organismos de control y electorales surgieron como una necesidad posterior del Estado democrático. En el caso de la organización electoral, su función debía ser la de administrar los procesos electorales. Es así como los organismos de control y la organización electoral debían tener autonomía frente a las tres ramas sin que esto significara que sus funciones fueran menos importantes.

2 Los principales debates de la Asamblea Nacional Constituyente en el tema pueden ser consultados en las *Gacetas Constitucionales* 85, 89, 135, 135, 143 1991.

Como resultado de este debate surgió el artículo 113 constitucional, y se afirmó que existen tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, así como órganos autónomos e independientes, órganos de control y organización electoral (CNE y Registraduría Nacional del Estado Civil). De otra parte, el artículo 120 determinó que la organización electoral debía estar conformada por el CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y por los demás organismos que dictara la ley. El objetivo de la organización electoral fue el de garantizar la libre expresión de los ciudadanos a través del sufragio.

Un segundo tema se refería a algunas de las funciones que se debían asignar al CNE. En relación con esto se debatió sobre la jurisdicción en los temas electorales, la cual era responsabilidad del Consejo de Estado y los tribunales. Mediante la nueva Constitución algunos pretendieron que las funciones judiciales en materia electoral fueran asignadas al CNE, con el fin de fortalecer su autonomía. Sin embargo algunos delegatarios, entre ellos Augusto Ramírez Ocampo, afirmaron que tanto el Consejo de Estado, como los tribunales, habían ejercido bastante bien sus funciones jurisdiccionales, y, por tanto, el CNE no debería encargarse de estos temas.

Un tercer tema fue el relacionado con la estructura normativa del CNE. Se debatió acerca de cuántos magistrados debía tener el Consejo y quién debía nombrarlos. En cuanto al número de magistrados, primero se propuso que fueran nueve y luego siete, pero por recomendación del registrador, quien fue invitado a uno de los debates, se propuso dejar este punto a la ley pero partiendo de la idea de que no debían ser menos de siete.

En relación con quién debía nombrarlos, cuando se propuso que continuaría siendo el Consejo de Estado, el delegatario Juan Carlos Esguerra cuestionó que el mismo Consejo de Estado tendría que vigilar y al mismo tiempo elegir al CNE, lo que podía interferir en la independencia de la institución. Frente a esto, algunos delegatarios afirmaron que la función del Consejo de Estado en la elección era mecánica, y que una

vez hecha la elección desaparecía el vínculo; además, que el origen de la elección venía de los partidos políticos, ya que ellos enviaban las ternas. Como resultado, se creó el artículo 264 por medio del cual se determinó que el CNE se compondría del número de magistrados que definiera la ley, pero no deberían ser menos de siete, y además serían elegidos por el Consejo de Estado para un periodo de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos con personería jurídica. La composición del CNE debía reflejar la composición política del Congreso.

Esta medida reflejaba el interés de los legisladores por mantener a la institución alejada, de cierta forma, de los intereses políticos. Aunque el origen de la elección provenía de los partidos la elección la realizaba el Consejo de Estado lo que garantizaba, de cierta forma, su independencia.

A continuación se describirá la reforma al sistema de elección que se aprobó en 2003, la cual politizó aún más la institución.

La reforma política de 2003

En marzo de 2003, congresistas de la Comisión Primera del Senado radicaron un proyecto de Acto Legislativo que buscaba, entre muchos otros aspectos, realizar ciertas modificaciones a la organización electoral. El proyecto generó choques con el gobierno y el ministro Fernando Londoño, quien se oponía a la elección de los magistrados del CNE por el Congreso. Además, el proyecto incluía algunos puntos que ya habían sido planteados por el gobierno a través del referendo. Sin embargo, en contra del ministro y del propio presidente, la reforma fue aprobada en junio de 2003, a pocos meses de que los colombianos votaran por el referendo (*El Tiempo* 2003, 28 de junio).

En este sentido, se aprobó que el CNE estaría compuesto por nueve magistrados, los cuales serían elegidos por el Congreso para un periodo institucional de cuatro años reelegibles, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. El ministro Londoño criti-

có esta decisión porque continuaba con la politización de las autoridades electorales, lo cual era perjudicial para el país (*El Tiempo* 2003, 17 de junio).

Según la reforma, los magistrados del Consejo deben tener las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Esto significa que los magistrados no son de libre remoción, sino que su destitución debe cumplir con los procedimientos establecidos en la Constitución. El Acto Legislativo de 2003, estableció que los magistrados serían funcionarios públicos de dedicación exclusiva.

Además, por medio de esta reforma se modificó el proceso de elección del registrador, el cual era nombrado por el CNE. Así, la reforma estableció que el registrador sería elegido mediante un concurso de méritos por los presidentes de las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado), para un periodo de cuatro años, y podría ser reelegido una sola vez.

La reforma entregó al Congreso la facultad de elegir a los magistrados de la institución que tiene como una de sus funciones principales vigilar y sancionar a los partidos políticos. Este hecho acercó la institución a los intereses de los políticos en el Congreso, limitando su autonomía.

¿Qué es el CNE?

El CNE es un organismo autónomo e independiente, perteneciente a la organización electoral, que tiene la responsabilidad de vigilar y regular el cumplimiento de la Constitución y la ley en materia electoral. Así mismo, busca garantizar a los ciudadanos el derecho a participar de unas elecciones transparentes, fortaleciendo el Estado social de derecho y la participación democrática.

El CNE es el máximo cuerpo escrutador, y realiza el escrutinio en las elecciones para presidente y Senado. Sin embargo, existen también los organismos escrutadores, los cuales son de carácter transitorio. En los departamentos se encuentran los delegados del CNE, quienes realizan el escrutinio en las

elecciones para Cámara de Representantes y Asambleas Departamentales. Son dos por cada circunscripción y son nombrados 15 días antes de las elecciones.

Adicionalmente, están las comisiones escrutadoras municipales y distritales las cuales están conformadas por dos ciudadanos elegidos diez días antes de la elección. Tienen a su cargo el escrutinio de las elecciones de los consejos municipales y las alcaldías. Por último, en cada mesa de votación existen los jurados, quienes realizan el primer conteo de los votos y son elegidos por los registradores distritales y municipales.

Por otro lado, la Ley 62 de 1988 le confirió poder disciplinario a los organismos derivados del CNE. Sin embargo, las decisiones del Consejo son de carácter administrativo, y esto supone que pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según el artículo 265 de la Constitución de 1991 (reformado en el 2003) éstas son las atribuciones especiales del CNE: ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; conocer y decidir los recursos en contra de las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales; hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes; servir de cuerpo consultivo del gobierno en materias de su competencia; presentar proyectos de acto legislativo, ley y decretos; velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; resguardar los derechos de la oposición y de las minorías; velar por el cumplimiento de las garantías en los procesos electorales; distribuir los aportes para el funcionamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos; efectuar el escrutinio general de toda votación nacional; hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado; y colaborar en la realiza-

ción de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.

Por último, debe agregarse que según el artículo 11 de la Resolución 65 de 1996, el quórum para deliberar es de la mitad más uno de los miembros, y las decisiones se tomarán por no menos de las dos terceras partes de los mismos. Esto implica que las decisiones deben contar con el apoyo de al menos seis de sus miembros, y que cuatro de ellos tienen un importante poder de veto.

La relación entre el gobierno y el CNE

Para analizar la relación entre el Consejo y el gobierno del presidente Uribe se tendrán en cuenta la composición del CNE y sus cambios en los años 2002 y 2006. Además, se hará referencia a los hechos políticos más importantes que ha tenido que afrontar el Consejo durante los dos periodos de gobierno.

Primer periodo presidencial: mayoría liberal y decisiones independientes

Elección de magistrados: 2002

Una vez posesionado el presidente Álvaro Uribe, se llevó a cabo la elección de los nueve magistrados del CNE para un periodo de cuatro años. En agosto de 2002, el Consejo de Estado anunció que, según la conformación del Congreso, el CNE estaría compuesto por cinco miembros del Partido Liberal, dos del Partido Conservador, uno del Movimiento Nacional Conservador, y uno de Cambio Radical.³ Partidos como el Polo Democrático y Equipo Colombia esperaban un puesto cada uno en el Consejo debido al número de votos obtenidos en las elecciones al Congreso. Sin embargo, no obtuvieron representación.

3 Antes de ser sustituidos, los magistrados eligieron a Alma Beatriz Rengifo como la nueva registradora en reemplazo de Iván Duque Escobar, quien había sido removido por la misma institución por haber cumplido los 65 años de edad. Rengifo pertenecía a la corriente liberal y se declaraba samperista y serpista.

El 28 de agosto de 2002, cuando el Consejo de Estado ya debería haber nombrado a los nuevos magistrados, decidió devolver las ternas presentadas por el Partido Conservador, el Movimiento Nacional Conservador y Cambio Radical. El Consejo de Estado consideró que las personas postuladas no contaban con los requisitos para asumir el cargo (*El Tiempo* 2002, 28 de agosto).

En septiembre del mismo año se conformó el grupo de los nueve magistrados que asumirían el cargo de magistrados del CNE por cuatro años. Del Partido Liberal fueron elegidos: Nydia Restrepo de Acosta, quien había sido magistrada auxiliar del Consejo de Estado; Rafael Bornacelli, serpista y miembro del Tribunal Disciplinario del Partido Liberal; Guillermo Mejía, también serpista y ex asesor de Guillermo Gaviria; Luis Eduardo Botero, cercano también a Serpa y especialista en derecho civil y comercial, y Marco Emilio Hincapié, quien se desempeñó como asesor del senador Carlos García Orjuela.

Por el Partido Conservador quedaron elegidos Germán Bustillo, quien se desempeñaba como comentarista en RCN Radio, y Guillermo Reyes, quien fue magistrado auxiliar de la Corte Constitucional. Como representante del Movimiento Nacional Conservador quedó Clelia América Sánchez, quien fue directora de Fiscalías y fiscal delegada ante la Corte Suprema de Justicia, y por Cambio Radical Antonio José Lizarazo, quien se desempeñaba como ministro plenipotenciario de la Embajada de Colombia en Venezuela (*El Tiempo* 2002, 21 de septiembre).

Después de dos años de haber sido conformado el Consejo, el Polo Democrático anunció que uno de los cupos le pertenecía debido a que según la Ley 130 de 1994, dos puestos dentro del órgano debían ser ocupados por dos partidos que no tuvieran ninguna representación en el gobierno. Ernesto Rojas, de Cambio Radical, fue nombrado director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por esto, según el Polo, su partido tendría representación en el gobierno y el cargo debía ser trasladado al partido que hubiera obteni-

CUADRO 1. Conformación del CNE (2002-2006)

Partido	Nombre	Cargos anteriores
Partido Liberal	Nydia Restrepo de Acosta	Magistrada auxiliar del Consejo de Estado y Asesora del CNE
	Rafael Bornacelli	Tribunal disciplinario del Partido Liberal
	Guillermo Mejía	Asesor del ex presidente de la Cámara Guillermo Gaviria.
	Luis Eduardo Botero	Abogado ponente de la división legal del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Impuestos, docente universitario.
	Marco Emilio Hincapié	Asesor del ex presidente del Senado Carlos García
Partido Conservador	Germán Bustillo	Profesor (Universidad Militar y Escuela Militar de Cadetes) y comentarista de radio
	Guillermo Reyes	Rector de la Universidad Católica y magistrado auxiliar de la Corte Constitucional.
Movimiento Nacional Conservador	Clelia América Sánchez	Directora Nacional de Fiscalías y fiscal delegada ante la Corte Suprema de Justicia.
Cambio Radical	Antonio José Lizarazo	Ministro Plenipotenciario de la embajada de Colombia en Venezuela

do el tercer puesto en votación. El partido Equipo Colombia también se unió a la pugna por el puesto. Cambio Radical afirmó que no dejaría el puesto y que su representante, Antonio Lizarazo, continuaría en el cargo hasta el 2006, cuando debía terminar su periodo (*El Tiempo* 2004, 9 de octubre).

Según el cuadro 1, el Consejo estuvo conformado por una mayoría liberal, lo que supondría que las decisiones tomadas fueran a favor de esta colectividad. A continuación se muestra cómo actuaron las diferentes fuerzas dentro de la institución en dos hechos importantes: el referendo (2003) y la campaña por la reelección presidencial.

El referendo de 2003

Después de conformado el Consejo en 2002, se inició la discusión en el Congreso sobre el referendo que impulsó el presi-

dente. Una de las ponencias sobre el tema fue elaborada por Antonio Navarro, Jesús Enrique Piñacué y Lorenzo Almendra, quienes incluyeron la posibilidad de reformar el CNE y crear una Corte con cinco miembros que no tuvieran relación con los partidos políticos.

El tema del referendo causó múltiples dudas en el CNE, debido a la pugna que se inició entre el gobierno —particularmente el ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño— y los abstencionistas. El 6 de febrero de 2003, el CNE definió —mediante concepto— que los abstencionistas contarían con las mismas garantías de quienes estaban a favor o en contra del referendo. Esto suponía que podían acceder a los medios de comunicación y explicar las razones para abstenerse de votar, porque esta posición tenía efectos en los resultados del referendo.⁴ La abstención se consideró un mecanismo más de participación democrática (*El Tiempo* 2003, 7 de febrero).

El CNE tomó esta decisión después de una votación de seis magistrados a favor, dos salvamentos y una aclaración. Guillermo Reyes y Germán Bustillo (Partido Conservador) salvaron el voto, y Antonio José Lizarazo (Cambio Radical) aclaró que no estaba de acuerdo con que los abstencionistas utilizaran la televisión. Votaron a favor Marco Emilio Hincapié, Roberto Rafael Bornacelli, Luis Eduardo Botero, Francisco Guillermo Mejía, Nydia Restrepo de Acosta y Clelia América Sánchez (*El Tiempo* 2003, 7 de febrero). De este resultado podría inferirse que la composición mayoritariamente liberal influyó finalmente en el sentido de la decisión tomada.

Por otro lado, teniendo en cuenta que para lograr la validez del referendo era necesario que el 25% del censo electoral acudiera a las urnas, en abril de 2003, el Consejo anunció que todos los tarjetones, marcados o sin marcar, serían tenidos en cuenta

4 Según la Constitución de 1991, la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo “[...] requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral” (art. 378).

para contabilizar los seis millones de votos que eran necesarios. Esta decisión recibió múltiples críticas, algunos acusaron al Consejo de querer favorecer al gobierno para la aprobación del referendo. El presidente del Consejo, Guillermo Reyes (futuro viceministro de Justicia), afirmó que la decisión seguía los parámetros de la ley, y que la validez de este mecanismo de participación se medía con los votos realizados y no únicamente con los votos válidos (*El Tiempo* 2003, 24 de abril).

En septiembre del mismo año, mediante la Resolución 5315, el Consejo estableció la normatividad para el escrutinio de la votación del referendo que se llevaría a cabo en octubre. El Consejo definió que los votos nulos se referían a las preguntas en donde se hubiera marcado simultáneamente el sí y el no, o cuando fuera imposible deducir una intención clara del sufragante a favor o en contra de la respectiva pregunta. Estos votos serían contabilizados para definir el umbral de participación (25% del censo electoral). De la misma forma, el Consejo decidió que los tarjetones no marcados no serían contabilizadas para el umbral de participación.

El referendo, salvo la pregunta No. 1, no alcanzó el umbral de participación del 25% del censo electoral. El presidente Uribe acudió a las instalaciones del Consejo Nacional para solicitar una revisión del censo electoral.⁵ Según él, y la Asociación de Colombianos por el Referendo, dentro de la cifra se habían incluido muertos, militares y jóvenes que aún no habían recibido la cédula, lo que suponía que el censo debía ser menor (*El Tiempo* 2003, 19 de diciembre).

En respuesta, el Consejo decidió no modificar al censo utilizado para establecer el umbral de validez del referendo. En un concepto emitido por el CNE como respuesta a algunas peticiones elevadas para depurar el censo electoral, los magistrados afirmaron que:

5 Antes de la visita intentó modificar el censo electoral a través del ex presidente Ernesto Samper a quien contactó para que ejerciera su influencia con los magistrados del Consejo, la mayoría liberales. Samper advirtió que estaba distante de algunos magistrados, sin embargo, intentó acercarse a ellos sin encontrar respuesta (Jaramillo 2004).

Para realizar el escrutinio de cualquier referendo en el que se exija un umbral determinado, con respecto a un censo específico (en este caso el censo nacional), es preciso fijar con anterioridad, cuál es el número exacto de las personas que lo integran con el fin de determinar con precisión, la cifra que constituye el umbral de participación y el de aprobación. No puede, entonces, la Corporación, variar las reglas del juego, puesto que de hacerlo estaría en contravía del principio democrático, el cual constituye el eje fundamental del Estado Constitucional (Consejo Nacional Electoral, Concepto, octubre 27 de 2003).

Según el órgano, la petición era extemporánea y, además, la cifra del censo (25.069.773) obedecía a la necesidad de fijar unas reglas de juego claras para todos los ciudadanos. La votación en el Consejo frente a la petición del presidente fue de siete en contra y uno a favor (Antonio José Lizarazo de Cambio Radical). Clelia América Sánchez no participó en la elección por encontrarse fuera de la ciudad.

Como resultado, el presidente Uribe afirmó, según el periódico *El Tiempo*, que la decisión reflejaba un nuevo triunfo de la politiquería. Algunos uribistas lo apoyaron, mientras que miembros de distintos partidos criticaron su reacción y apoyaron la decisión del Consejo. En este sentido, Héctor Helí Rojas, senador por el Partido Liberal, afirmó que ese era el mismo censo con el cual se había elegido al presidente Uribe, por lo que “[...] si no sirve para el referendo, tampoco para elegirlo a él” (*El Tiempo* 2003, 20 de diciembre).

Los magistrados del Consejo fueron denunciados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por no haber evidenciado la falsedad en el censo electoral. La denuncia no tuvo éxito y los resultados del referendo no sufrieron ninguna modificación.

Campaña de reelección presidencial

En diciembre de 2004, el Congreso aprobó la reelección presidencial inmediata, y un año después, la Ley de Garantías con el fin de garantizar la igualdad en la contienda electoral ante un presidente-candidato (*El Tiempo* 2005, 24 de febrero). En este sentido, el presidente debía anunciar su candidatura seis meses antes de las elecciones, es decir, el 28 de noviembre de 2005.

La Ley de Garantías o Ley 996 de 2005, además de regular los aspectos más importantes para todos los candidatos, como la inscripción de las candidaturas, el financiamiento de las campañas y el acceso a medios de comunicación, incluía regulaciones especiales para el presidente de la República. Entre ellas, se le prohibió asistir a actos de inauguración de obras públicas, referirse a los demás candidatos en presentaciones públicas como jefe de Estado o de gobierno, utilizar símbolos o insignias de su campaña en la publicidad del gobierno, utilizar bienes del Estado en actividades de su campaña presidencial.⁶

Antes de terminar el 2005, el CNE reglamentó el tema del equilibrio informativo. Se definió que todos los noticieros, tanto de radio como de televisión, deberían enviar un informe semanal desde el 28 de noviembre, sobre la intervención del candidato y de los precandidatos. Antonio Lizarazo y Guillermo Reyes fueron los dos magistrados que votaron en contra de la decisión porque argumentaban que los reportes debían enviarse desde el 27 de enero cuando ya estuvieran inscritas las candidaturas. Por el contrario, los otros seis magistrados (Guillermo Mejía se declaró impedido) votaron a favor (*El Tiempo* 2005, 23 de diciembre).

El 2006 inició con denuncias por parte del CNE al presidente Uribe. Según el presidente del Consejo, Guillermo Mejía, Uribe estaba violando el artículo 30 de la Ley de Garantías por estar utilizando la Casa de Nariño para hacer campaña política. Esto debido a que varios políticos visitaron al presidente después

6 Así mismo, la Corte Constitucional incluyó otras limitaciones al presidente para llevar a cabo su campaña. Entre ellas, prohibió a los funcionarios públicos realizar campaña electoral a favor de Uribe; además, no podían asistir a foros, seminarios o eventos de ningún movimiento. Por otro lado, desde el 28 de noviembre de 2005, no podía realizar nuevos nombramientos de personal. La Corte estableció que el límite para la campaña de Uribe (10 mil millones) debía ser menor que para los demás candidatos (14 mil millones). Por último, se prohibió la transmisión de los Consejos Comunitarios por televisión y la interrupción de la programación para realizar alocuciones. Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

de ser expulsados de las filas uribistas. Sin embargo, Mejía no consiguió el respaldo del resto de magistrados y anunció que remitiría una queja a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes (*El Tiempo* 2006, 21 de enero).

Frente al tema del equilibrio informativo, la Ley de Garantías, mediante el artículo 25, exigía a operadores privados de radio o televisión presentar un informe semanal al CNE sobre los tiempos o espacios que utilizaba cada candidato presidencial. En enero de 2006, los operadores privados TV Cable y Cablecentro transmitieron un Consejo Comunitario en Bogotá, lo cual fue denunciado ante la Comisión Nacional de Televisión⁷ y ante el CNE. El Consejo, mediante Resolución 0175 de 2006, declaró que durante la semana del 23 al 29 de enero de 2006, los operadores privados no respetaron el equilibrio informativo de la Ley de Garantías. En consecuencia, les solicitó restablecer el equilibrio a todos los candidatos y precandidatos inscritos, en caso de negarse, serían acordadas nuevas medidas junto con la Comisión Nacional de Televisión.⁸

Este tema volvió a ser problemático debido a que en una entrevista realizada por Darío Arizmendi al presidente Uribe por el Canal Caracol, el presidente se excedió en tiempo, según el presidente del Consejo Guillermo Mejía (*El Tiempo* 2005, 30 de noviembre). Debido a esto, los directores de los principales medios de comunicación se mostraron confundidos y cuestionaron el artículo 25 de la Ley, porque según ellos, promovía la censura.

Algunos de los candidatos presidenciales opinaron al respecto. Horacio Serpa, por ejemplo, afirmó que no debía haber

7 Véase al respecto el Capítulo 4 de este libro.

8 Dentro de la Resolución citada el CNE afirmaba que “[...] tanto el examen cualitativo de la difusión que dichos operadores hicieron del Consejo Comunitario del presidente Álvaro Uribe Vélez como el cuantitativo —6 horas de transmisión—, en contraste con la falta de oportunidades a los demás candidatos y precandidatos presidenciales, nos llevan a la certeza de encontrarnos frente al desequilibrio informativo proscrito por la disposición en cuestión y por ende, a tomar las medidas administrativas previstas en la misma disposición en orden a su preservación”.

censura en el manejo de la información en época electoral (*El Tiempo* 2005, 1 de diciembre). En relación con esto, la Corte Constitucional aclaró que la Ley no promovía la censura, y que el CNE estaba facultado únicamente para revisar los informes y establecer acuerdos con los medios de comunicación que no estuvieran informando sobre todos los candidatos, aspecto éste que impediría una investigación por parte del Consejo a Caracol Radio.

Segundo periodo presidencial: el cambio en la composición y la ambigüedad en la actuación

Elección de magistrados: 2006

La elección debía realizarla el Congreso, mediante el sistema de cifra repartidora, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos, según la reforma política de 2003. Debido a esto, los partidos empezaron a organizarse para obtener alguno de los nueve cupos.

En agosto de 2006, a pocos días de la elección de los magistrados del CNE, se dio a conocer la alianza que se estaba gestando entre el Partido Liberal y Cambio Radical para conseguir un puesto más dentro de la institución. Aunque Cambio Radical contaría con un cupo, no quería quedar en desventaja frente al Partido de la U, el Partido Liberal y el Partido Conservador, los cuales, según algunos, tendrían dos representantes. Esta alianza se materializó, y el Partido Cambio Radical debía enviar un listado de posibles candidatos al jefe único del Partido Liberal, César Gaviria, con el fin de que eligiera alguno. Este candidato contaría con votos de los dos partidos, lo que incrementaba sus posibilidades de ser elegido (*El Tiempo* 2006, 19 de agosto).

De igual forma, los demás partidos que aspiraban a obtener un cupo dentro del Consejo también se reunieron con algunos congresistas y efectuaron alianzas con el fin de tener representación. El senador Álvaro Araújo, del partido Alas Equipo Colombia, por ejemplo, confirmó que se unieron con Colombia Democrática para obtener uno de los cupos (*El Tiempo* 2006, 22 de agosto).

El Polo Democrático, por su parte, también aspiraba a tener un representante dentro de la institución. En el periódico *El Tiempo* se afirmaba que habían logrado apoyo del Partido Liberal, el cual les prestaría dos congresistas que votarían por el candidato del Polo (*El Tiempo* 2006, 24 de agosto). Así mismo, Convergencia Ciudadana y Apertura Liberal estaban buscando un tercer aliado para lograr uno de los nueve puestos. Al final, la disputa era por dos cupos dado que era casi seguro que siete de los nueve serían ocupados por el Partido de la U, el Partido Liberal, el Partido Conservador y Cambio Radical.

Finalmente, el 30 de agosto de 2006, el Congreso votó y eligió a los nueve magistrados del CNE. Del Partido Liberal fueron elegidos Joaquín José Vives, quien había sido secretario de Gobierno y Concejal de Santa Marta, y Marco Emilio Hincapié que fue reelegido; de Cambio Radical, Carlos Ardilla Ballesteros quien se había desempeñado como senador y representante a la Cámara, y Adelina Covo de Guerrero que había sido directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y viceministra de la juventud; del Partido Conservador, Juan Pablo Cepero, quien había sido registrador Distrital de Bogotá y director ejecutivo de la Fundación Mariano Ospina Pérez, y Héctor Osorio Isaza que se había desempeñado como delegado del registrador Nacional del Estado Civil para Cundinamarca; del Partido de la U, Pablo Gil de la Hoz, también delegado del registrador Nacional del Estado Civil en Atlántico; de Convergencia Ciudadana José Joaquín Plata, quien se había desempeñado como secretario general de la Personería de Bucaramanga, y de Alas Equipo Colombia, Ciro Muñoz Oñate quien había ejercido como registrador Especial del Estado Civil en Valledupar.

De esta forma, el Polo Democrático quedó por fuera del Consejo. La alianza entre Cambio Radical y los liberales tuvo los efectos esperados y cada uno obtuvo dos cupos, mientras que el Partido de la U quedó con un representante después de que el Partido Conservador ganara el sorteo que se hizo al quedar empatados con 49 votos cada uno, consiguiendo dos pues-

tos. Y dos puestos restantes para representantes de partidos pequeños: Convergencia Ciudadana y Alas Equipo Colombia.

La elección causó polémica dentro del Partido de la U cuando se conoció que algunos congresistas de esta colectividad habían votado por el candidato de Convergencia Ciudadana. Debido a esto, algunos congresistas del Partido de la U solicitaron que fuera implementado el polígrafo para identificar quiénes habían votado por un partido diferente. Marta Lucía Ramírez y Nicolás Uribe, del Partido de la U, propusieron identificarlos con la huella dactilar y justificaron la propuesta de implementar el voto nominal y público para evitar la indisciplina de los partidos. Más aún, los congresistas uribistas afirmaron que había plata de por medio en esa elección (*El Tiempo* 2006, 1 de septiembre).

Debido a este incidente el Partido de la U se mostró dividido, lo cual fue catalogado como el resultado de la falta de liderazgo dentro del mismo, y de la clara violación a la Ley de Bancadas. En este sentido, el Partido de la U encargó la investigación al senador Luis Elmer Arenas a fin de que obtuviera las pruebas necesarias para identificar a los congresistas que actuaron por fuera de la bancada.

El tema se reanudó en noviembre de 2007 cuando la Procuraduría pidió anular la elección del magistrado José Joaquín Plata de Convergencia Ciudadana porque, según Edgardo Maya, su elección no siguió el procedimiento correcto dentro del Congreso. Además, en 2006, los senadores Marta Lucía Ramírez y Luis Guillermo Vélez habían presentado una demanda de nulidad argumentando que el procedimiento de elección no fue el correcto (*El Tiempo* 2007, 10 de noviembre). Debido a esto, el Consejo de Estado se pronunció en abril de 2008 y suspendió la elección de los magistrados declarando nulo el acto administrativo firmado en la Plenaria debido a que no se aplicó la versión de la cifra repartidora establecida en la Constitución (art. 263 A).

Como resultado, el Consejo de Estado realizó un nuevo escrutinio aplicando el sistema de cifra repartidora, y el magis-

trado Plata debió abandonar el cargo ya que el Partido de la U obtuvo dos cupos en la institución. Los demás magistrados quedaron ratificados en su posición, e ingresó Óscar Giraldo, del Partido de la U, quien se desempeñaba como director del Registro Nacional de Abogados. De esta forma quedó compuesto el CNE el cual cumplirá sus funciones hasta el 2010 (*El Tiempo* 2008, 27 de mayo).

Por otro lado, el 31 de diciembre de 2006 se vencía el periodo de la registradora Alma Beatriz Rengifo. Los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado nombraron a un registrador temporal mientras se reglamentaba la elección del nuevo registrador en el Congreso. El cargo fue asumido por Juan Carlos Galindo Vacha, quien llevaba cinco años dentro de la Procuraduría General de la Nación, manejando los temas relacionados con las elecciones (*El Tiempo* 2006, 14 de diciembre). El registrador encargado estuvo a cargo de la organización de las elecciones de alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles que se llevaron a cabo en octubre del 2007.

En noviembre del mismo año fue elegido por los presidentes de las tres cortes Carlos Ariel Sánchez como nuevo registrador, quien obtuvo el mayor puntaje en el examen y la entrevista por encima del viceministro de justicia, Guillermo Francisco Reyes (ex magistrado del CNE) y del registrador encargado. El nuevo registrador fue magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, contralor Distrital de Bogotá y magistrado del CNE en el periodo 1994-1998.

El cuadro 2 muestra que la composición del Consejo varió notablemente a favor de una mayoría uribista (Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana y Alas Equipo Colombia), mientras que los liberales en alianza con Cambio Radical tuvieron dos representantes. Es importante resaltar dos aspectos; por un lado, la elección es responsabilidad del Congreso lo que supone que la composición del CNE corresponde a las fuerzas mayoritarias en el mismo. Por el otro, las decisiones dentro del CNE, como se

CUADRO 2. Conformación del CNE (2006-2010)

Partido	Nombre	Cargos anteriores
Partido Liberal	Joaquín José Vives	Secretario de gobierno y concejal de Santa Marta, diputado de la Asamblea del Magdalena, Representante a la Cámara.
	Marco Emilio Hincapié (reelegido)	Abogado, asesor de la presidencia del Senado, diputado de la Asamblea del Tolima, alcalde de Ibagué y secretario de gobierno.
Partido Conservador	Juan Pablo Cepero	Registrador Distrital de Bogotá, director Ejecutivo de la Fundación Mariano Ospina Pérez, vicepresidente Administrativo de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.
	Héctor Osorio Isaza	Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil para Cundinamarca, Tolima, Risaralda, Guainía, San Andrés; abogado en la Superintendencia de Sociedades.
Partido Cambio Radical	Carlos Ardila Ballesteros	Senador de la República y representante a la Cámara, diputado de Santander.
	Adelina Covo de Guerrero	Directora Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Partido de la U	Pablo Gil de la Hoz	Delegado del registrador Nacional del Estado Civil en Atlántico, secretario de relaciones humanas y laborales del distrito de Barranquilla.
	Óscar Giraldo (Desde 2008)	Fiscal Regional de Medellín, juez Regional de Medellín, magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia.
Convergencia Ciudadana	José Joaquín Plata (Hasta 2008)	Secretaria General Personería de Bucaramanga.
Alas Equipo Colombia	Ciro Muñoz	Registrador especial del estado civil en Valledupar, Asesor jurídico del Consejo Nacional Electoral.

mencionó, se toman con los dos tercios de sus miembros. Este aspecto es relevante para dimensionar el poder de las mayorías y las minorías en el Consejo.

A continuación se hará referencia a dos hechos que han marcado la relación entre el gobierno y el CNE durante el segundo periodo de Álvaro Uribe.

Uno de los hechos trascendentales que ha caracterizado el segundo periodo de gobierno del presidente Uribe ha sido el debate sobre una reforma política para evitar y sancionar una nueva incursión de grupos ilegales en las instituciones democráticas. Los casos de “parapolítica” que se empezaron a conocer desde el 2005 en el Congreso pusieron en la agenda el tema de las sanciones a los partidos políticos que avalaran candidatos aliados con grupos paramilitares.

A mediados de 2008 se registraban 68 congresistas investigados (en su mayoría relacionados con los grupos paramilitares), de los cuales 31 ya estaban detenidos (*Revista Semana* 2008, 4 de junio). Sin embargo, aunque la responsabilidad para juzgar a los implicados recaía claramente en la Corte Suprema de Justicia (o en la Fiscalía en caso de haber renunciado a la curul), el partido a quien el candidato representaba no sufría ninguna consecuencia si alguno de sus miembros era investigado o sancionado.

En enero de 2007 el gobierno presentó el proyecto de reforma para remediar esta situación. El proyecto contemplaba medidas como la pérdida de la curul del congresista vinculado (silla vacía), la devolución de los votos que hubiera obtenido en la elección, la pérdida de la personería jurídica del partido si más del 50% de los miembros resultaran vinculados, la prohibición para presentarse como partido en las siguientes elecciones, y la inhabilidad de los familiares del investigado.⁹

Sin embargo, la reforma se hundió en el séptimo debate. A mediados del año, el gobierno le quitó el apoyo, y la coalición de gobierno dejó de asistir a los debates previos a la votación. Esta actitud causó reacción por parte de senadores del Polo Democrático y del Partido Liberal, quienes afirmaron que el

9 El proyecto fue aprobado en los seis primeros debates, en el último de éstos, los partidos de la coalición de gobierno, junto con el Partido Liberal, acordaron aprobar la ponencia. Se introdujo un cambio al texto inicial que establecía la pérdida de la curul únicamente cuando el congresista fuera sentenciado, mientras que en el sexto debate se acordó congelar la curul cuando fuera detenido.

gobierno estaba interesado en hundir la reforma política, porque aprobar la silla vacía, es decir, la pérdida de curul para el congresista detenido por parapolítica, significaba que la coalición perdería una gran cantidad de votos para debatir y aprobar un tercer periodo del presidente Uribe en la próxima legislatura. En palabras de Uribe, la reforma planteada iba en contra de los logros de la seguridad democrática (*El Tiempo* 2008, 6 de junio). Efectivamente, la reforma no obtuvo la mayoría requerida, y fue derrotada en el séptimo debate.

En agosto, el presidente volvió a resaltar la importancia de blindar a las instituciones de la influencia de grupos ilegales y presentó nuevamente un proyecto de reforma constitucional al Congreso. La nueva propuesta incluyó temas como la democratización interna de los partidos y el fortalecimiento de las bancadas, la personería jurídica de los partidos, la financiación de campañas, el establecimiento de la carrera profesional o concurso de méritos para ejercer un cargo público, y la prohibición de las suplencias.

Frente a la organización electoral esta nueva propuesta establecía una ampliación de las competencias del CNE de cara a la vigilancia de los partidos políticos. La autoridad judicial en asuntos electorales es el Consejo de Estado, y la reforma pretendía quitarle algunas facultades y entregárselas al CNE. La reforma proponía, por ejemplo, que la institución pudiera revocar las candidaturas de los candidatos inhabilitados, antes de resultar elegidos. De la misma forma, sus decisiones sobre los escrutinios no serían revisadas por la jurisdicción contencioso-administrativa, y se le facultaba para conocer y decidir sobre las quejas presentadas por el incumplimiento en el proceso de democratización interna y comportamiento de las bancadas. En cuanto a la Registraduría, la reforma asignaba al Congreso la elección del registrador, de la terna propuesta por los tres primeros lugares obtenidos en el concurso de méritos, para un periodo de cuatro años.¹⁰

10 En el quinto debate de la reforma política, en abril de 2009, la

Las medidas propuestas para la reforma de la organización electoral han sido duramente criticadas por la oposición con el argumento de que el Consejo, compuesto por mayoría uribista, estaría facultado para actuar según la conveniencia de los partidos de la coalición. El registrador, por su parte, quien debe velar por la organización de las elecciones, dependería directamente de los partidos que lo eligieron. Esto, en palabras del jefe único del Partido Liberal César Gaviria, significa que los uribistas querían robarse las elecciones (*Revista Semana* 2009, 21 de abril). Gaviria pidió a los congresistas de su partido no votar la reforma política por considerarla un atentado a la democracia.

Por otro lado la reforma, a diferencia de la anterior, no es clara en cuanto a las sanciones que se le debían aplicar a los partidos con miembros vinculados con la parapolítica. Estas medidas, según el texto, debían desarrollarse en otra ley y se aplicarían a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo (*Revista Semana* 2008, 16 de diciembre). Es decir, los funcionarios detenidos o condenados hasta la entrada en vigencia de la ley no serían objeto de la sanción de la “silla vacía”.¹¹

Los debates estuvieron marcados por la presencia permanente de la posible reelección del presidente Uribe, lo que causó desacuerdos con la oposición y su ausencia en el primer debate. El objetivo principal de la reforma se fue desdibujando cuando se propuso incluir dentro de ésta la reelección del presidente para el 2014, y al posponer las sanciones a los partidos a partir del año 2009. La reforma fue aprobada en primer debate en octubre de 2008. Posteriormente, en medio de múl-

Comisión Primera de la Cámara, como respuesta a la propuesta del representante David Luna, aprobó continuar con el mecanismo de elección que está vigente (*Revista Semana* 2009, 23 de abril)

11 En el séptimo debate de la reforma política en la Comisión Primera del Senado, se decidió que “[...] no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculará formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad” (Congreso de la República 2008).

tiples críticas, de la presencia de casi todos los ministros del despacho, y de la ausencia de medidas efectivas para mitigar la incursión de la mafia en las instituciones del país, el 16 de diciembre triunfó la reforma política en su primera vuelta.

En abril de 2009, en el quinto debate, volvió a ser aprobada con algunos acuerdos por parte de la bancada uribista frente al tema de la elección del registrador y las inhabilidades para diputados, concejales y ediles para aspirar al Congreso, a quienes se les permitió renunciar seis meses antes (al final esto se modificó a doce meses). En mayo, la Plenaria de la Cámara aprobó la reforma y permitió el transfuguismo político por un periodo de dos meses. Así mismo, se aprobó la silla vacía, y un umbral de 3%. Al finalizar el mes de mayo, la Comisión Primera del Senado le dio vía libre a la reforma en su séptimo debate. En medio de críticas por parte de la oposición, y denuncias frente a la forma en que la Comisión Primera discutió los impedimentos de los Congresistas para votar, la reforma fue aprobada (*El Tiempo* 2009, 29 de mayo).

En junio, la plenaria del Senado eliminó la prohibición de la doble militancia, decisión con la que el ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio no estuvo de acuerdo. Además, mantuvieron la exigencia de doce meses como requisito para los políticos con deseo de aspirar a un cargo dentro de otra colectividad (*El Tiempo* 2009, 18 de junio). En cuanto a la silla vacía, incluyeron nuevas excepciones para permitir las suplencias (*Revista Semana* 2009, 18 de junio).

Teniendo en cuenta lo anterior, debe decirse que la reforma aprobada recientemente flexibiliza las sanciones que se habían propuesto para partidos y candidatos, además de que permite la pertenencia a más de un partido de forma simultánea. Sin embargo, el CNE no se ha pronunciado a favor o en contra de las dos propuestas de reforma (2007 y 2008). En medios como *El Universal*, algunos magistrados han afirmado estar a favor de la reforma política que se aprobó, argumentando sus bondades para el fortalecimiento de los partidos y la transparencia de la política (*El Universal* 2009, 13 de marzo).

Pero la posición de la institución no ha sido clara, teniendo en cuenta que la reforma que se hundió en el séptimo debate el año pasado planteaba sanciones inmediatas para los partidos y candidatos que están siendo investigados por vínculos con los paramilitares.

Referendo reeleccionista 2008

Durante el primer semestre de 2008 el Partido de la U dio a conocer su intención de promover una segunda reelección para Álvaro Uribe. En cabeza de Luis Guillermo Giraldo, secretario del Partido, se empezaron a recoger las firmas de los ciudadanos por medio de las cuales se pretendía realizar un referendo que permitiera la segunda reelección del presidente Uribe.

En agosto, el comité entregó a la Registraduría más de cinco millones de firmas para que fueran revisadas por esta institución. En septiembre más de la mitad de las firmas ya habían sido autorizadas con lo que el promotor Giraldo podía radicar el proyecto en el Congreso. Por ser una iniciativa popular, se esperaba que el proyecto fuese tramitado rápidamente, de tal forma que a mediados de noviembre de 2008 el proyecto se convirtiera en Ley de la República. Nueve meses después —septiembre de 2009— el Congreso lo aprobó.

Todo esto a pesar de los problemas en la financiación de la recolección de firmas (algunas pruebas vincularon a una transportadora filial de la captadora ilegal DMG, y al parecer se violaron los topes máximos) y las diferentes interpretaciones de la redacción de la iniciativa retrasaron el trámite. A mediados de septiembre la Registraduría pidió al CNE que investigara de dónde provenían 1900 millones de pesos que según las cuentas entregadas por los promotores del referendo pertenecían a “otros créditos”. Así mismo, en octubre, algunos congresistas como Germán Varón, presidente de la Cámara de Representantes y representante del Partido Cambio Radical, afirmaron que tal como estaba el texto, la reelección sería aprobada para 2014. En noviembre se conoció que la empresa Transval transportó las firmas desde la sede del Partido

de la U hasta la Registraduría el 11 de agosto. Esta empresa es filial de Provitec, que a su vez hace parte de la captadora ilegal DMG (Polo Democrático Alternativo 2008).

A finales de noviembre, la organización electoral, que fue convocada por el Congreso para rendir cuentas sobre los controles que ejercieron a las cuentas del referendo, pidió aplazar el debate mientras concluía la investigación en curso. Algunos uribistas preferían no esperar a las declaraciones del registrador Carlos Ariel Sánchez y del presidente del CNE Juan Pablo Cepero, mientras que la oposición afirmaba que hasta que no hubiera información clara no se podía votar el proyecto. Al mismo tiempo, la Procuraduría se unió al proceso de investigación de las cuentas del referendo, y pidió al comité promotor un listado de aportantes y donantes, y la información de la procedencia de los dos mil millones de pesos (*El Tiempo* 2008, 25 de noviembre). El 26 de noviembre, en la Comisión Primera de la Cámara, el registrador afirmó que por irregularidades en las cuentas, se podían imponer sanciones a los promotores del referendo. Sin embargo, el proyecto fue aprobado.

Tres días después, Giraldo explicó al CNE que los dos mil millones de pesos fueron un crédito a favor de Colombia Primero, el “[...] dinero fue desembolsado a través de pagos que hizo Colombia Primero, por gestiones de recolección de firmas” (*El Tiempo* 2008, 8 de diciembre). Además, afirmó que no se habían violado los topes porque el referendo todavía no estaba en campaña.¹² El 16 de diciembre, en sesiones extraordinarias citadas por el Ejecutivo, la plenaria de la Cámara aprobó el referendo, sin embargo, las cuentas para su financiación todavía no estaban claras.

12 Los primeros días de diciembre fue citado por el magistrado Joaquín José Vives, encargado del caso, Carlos Alberto Jaramillo Uribe, presidente de Colombia Primero, entidad sin ánimo de lucro que hizo el préstamo al Comité Promotor del Referendo. Después de dos días de incumplir la cita, se presentó el 14 de diciembre con los documentos de contabilidad de la organización. De igual forma, debía responder por el origen del dinero por lo que entregó los nombres de 109 personas que entregaron donaciones.

En marzo de 2009, el magistrado del CNE, Joaquín José Vives, dio a conocer la ponencia en la cual afirmaba que el Comité Organizador del Referendo sí violó los topes de financiación de la campaña para la recolección de firmas. Colombia Primero reportó un crédito de 1.093 millones de pesos que superaba el aporte individual de 3.499.94, permitido y consignado en la Resolución 068 de 2008. En septiembre de 2009 la ponencia sigue siendo estudiada por los magistrados del Consejo para determinar si efectivamente gastaron más dinero del que permite la ley.

De acuerdo con esto, el CNE abrió investigación contra los promotores del referendo, particularmente contra la asociación Colombia Primero y su director Luis Guillermo Giraldo. El único magistrado que votó en contra de la medida fue Héctor Osorio del partido Cambio Radical, argumentando que el Consejo no era competente para ese proceso. Los magistrados aceptaron las pruebas de la indagación preliminar presentada por Vives, quien deberá continuar recolectando evidencias para presentar una nueva ponencia a la plenaria del Consejo (*El Tiempo* 2009, 25 de marzo).

Para los promotores del referendo, la decisión del CNE no tendrá ningún efecto sobre el trámite de éste, la máxima sanción a la que se verían sometidos sería una multa de 93 millones de pesos. Sin embargo para algunos congresistas, como el representante Germán Navas Talero, los que votaron en el debate sobre el referendo sin esperar el resultado del Consejo habrían incurrido en prevaricato (*El Tiempo* 2009, 26 de marzo). A finales de mayo la propuesta fue aprobada en último debate y la Corte Suprema de Justicia, como respuesta a la demanda interpuesta por el representante, abrió investigación previa contra los 86 congresistas que votaron sin haberse conocido los resultados de la investigación sobre las cuentas del referendo

Conclusiones

Al CNE no se le ha dado la importancia que debería tener como órgano vigilante del comportamiento de los partidos

políticos. La reforma de 2003 acentuó la politización de este organismo, y lo hizo dependiente de la dinámica política en el Congreso. Es importante pensar en la opción de reformarlo o eliminarlo. Esto, para diferenciar las funciones administrativas de las judiciales en materia electoral. Por tal motivo, es necesario avanzar en la creación de un tribunal electoral plenamente autónomo, que garantice la transparencia e igualdad en el proceso electoral.

La ausencia de autoridad y de capacidad para controlar a los partidos se ha evidenciado en los casos de parapolítica y en la poca visibilidad que ha mostrado el CNE en los debates sobre la reforma política que busca mitigar sus efectos y las demoras para aclarar las cuentas del referendo reeleccionista. El hecho de no ser una institución independiente en su composición, debilita su presencia en el debate público. Para Juan Fernando Jaramillo, por ejemplo, el Consejo no cumple ninguna función que no pudiera cumplir la Registraduría y, por tanto, es una institución que sobra en el sistema político colombiano.¹³

¿Qué tanto poder ha tenido el presidente Uribe para forzar las decisiones que el CNE toma a favor de sus políticas? No el suficiente, según se desprende de lo dicho en este texto. Decisiones importantes, como la revisión del censo electoral para lograr la validez del referendo de 2003, se tomaron en contra de la iniciativa, muy posiblemente debido a que cinco de los integrantes pertenecían al Partido Liberal. En el segundo periodo, aunque la composición cambió totalmente, tampoco se evidenciaron posturas que claramente favorecieran a Uribe. Esto podría explicarse por la alianza entre Cambio Radical y el Partido Liberal (que logró cuatro puestos dentro del Consejo), o porque en el segundo periodo presidencial el CNE aún no ha tomado decisiones de trascendencia política suficiente para evaluar su independencia. Todo indicaría que esta decisión se tomará en relación con el referendo reeleccionista.

13 Entrevista a Juan Fernando Jaramillo, Bogotá, 28 de noviembre de 2008.

Un asesor del CNE afirmó que las relaciones entre el Ejecutivo y el Consejo son de mutuo respeto, y que no se puede decir que exista una influencia clara sobre la institución por parte del presidente.¹⁴ Explicó también cómo, en los últimos meses, frente al paro que se presentó en la Registraduría —los funcionarios reclamaban una prima por considerar el 2008 como año electoral— el Consejo tomó la decisión contraria a la del presidente y exigió el pago de la prima.

Sin embargo, el hecho de que las decisiones del CNE no estén siempre alineadas con los intereses del gobierno no significa que la incidencia política de éste en el Consejo sea un asunto menor. El hecho de que el Partido de la U haya logrado reemplazar a José Joaquín Plata de Convergencia Ciudadana por Óscar Giraldo (Partido de la U), es un hecho que debe tenerse en cuenta. Algo más, la propuesta de politizar el órgano responsable de las elecciones la Registraduría no ha tenido aceptación dentro de la oposición ni la sociedad civil, y también puede ser interpretado como un interés del gobierno por controlar las elecciones y el funcionamiento de los partidos.

El papel del CNE dentro de la democracia en Colombia debe ser revaluado. Se debe empezar por despolitizar el proceso de elección de sus magistrados y por darle autoridad a las decisiones relacionadas con el sistema electoral.

Referencias bibliográficas

Jaramillo, Juan Fernando. 2008. "La reforma de la organización electoral colombiana". En Diego Fernando Tarapues, Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano*. Cali: Universidad Santiago de Cali, Poemia.

Polo Democrático Alternativo. 2008. DMG habría cofinanciado recolección de firmas para el referendo. Recuperado el 20 de noviembre de 2008 de <http://www.polodemocratico.net>

Venegas, Pedro Pablo 2008. *Estudios de derecho electoral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

14 Entrevista a funcionario del CNE, Bogotá, 10 de diciembre de 2008. Su identidad no se publica por expresa solicitud del entrevistado.

Notas de prensa

El Tiempo. 2002, 28 de agosto. Consejo de Estado devuelve ternas.

El Tiempo. 2003, 7 de febrero. Plenas garantías a la abstención en el referendo.

El Tiempo. 2003, 24 de abril. Espaldarazo del CNE al referendo.

El Tiempo. 2003, 17 de junio. Aprobados 8 artículos de la Reforma Política.

El Tiempo. 2003, 28 de junio. Aprobada la Reforma Política en la Cámara.

El Tiempo. 2003, 29 de junio. El que escruta elige.

El Tiempo. 2003, 19 de diciembre. Uribe se juega la última carta.

El Tiempo. 2003, 20 de diciembre. CNE ratifica censo electoral.

El Tiempo. 2004, 9 de octubre. Tres partidos tras cargo del CNE.

El Tiempo. 2005, 24 de febrero. Proponen campaña al Congreso sin Uribe en las vallas.

El Tiempo. 2005, 30 de noviembre. En campaña dicen que...

El Tiempo. 2005, 1 de diciembre. Reglamentarán las garantías.

El Tiempo. 2005, 23 de diciembre. CNE reglamentó equilibrio.

El Tiempo. 2006, 21 de enero. Consejo Electoral denunciará a Uribe.

El Tiempo. 2006, 30 de enero. Piden al presidente no hacer trampas.

El Tiempo. 2006, 1 de febrero. Procurador pide medidas por transmisión de Consejo de Uribe.

El Tiempo. 2006, 15 de marzo. Comisión de Televisión no multaría por Consejo Comunal.

El Tiempo. 2006, 19 de agosto. Nuevo coqueteo entre liberales y Cambio Radical.

El Tiempo. 2006, 22 de agosto. 'Chiquitos' le apuestan al CNE.

El Tiempo. 2006, 24 de agosto. Partidos uribistas preparan coaliciones para hacerse al control del Consejo Nacional Electoral.

El Tiempo. 2006, 1 de septiembre. Con polígrafo buscarán a ‘volteados’ de la U.

El Tiempo. 2006, 14 de diciembre. Cortes designaron a un registrador encargado mientras el Congreso reglamenta la elección de un titular.

El Tiempo. 2007, 10 de noviembre. Piden anular elección del magistrado Plata de CNE.

El Tiempo. 2008, 27 de mayo. Cambios en el Consejo Nacional Electoral por fallo del Consejo de Estado.

El Tiempo. 2008, 6 de junio. Reforma Política iba en contra de la política de los logros de seguridad democrática afirma Álvaro Uribe.

El Tiempo. 2008, 25 de noviembre. Procuraduría investigará cómo se financió el referendo reeleccionista.

El Tiempo. 2008, 8 de diciembre. Explicaciones de cómo se financió el referendo rindió Luis Guillermo Giraldo al Consejo Electoral.

El Tiempo. 2009, 25 de marzo. Consejo Nacional Electoral les abrió investigación a promotores de referendo reeleccionista.

El Tiempo. 2009, 26 de marzo. Investigarán a promotores del referendo.

El Tiempo. 2009, 28 de mayo. Aprobada en penúltimo debate la reforma política.

El Tiempo. 2009, 18 de junio. Senado aprobó anoche en último debate, la reforma política sin castigo, la doble militancia.

El Universal. 2009, 13 de marzo. Comngresistas debaten sobre reforma política y ley de partidos. Recuperado el 20 de marzo de 2009 de http://www.eluniversal.com.co/ctg_pd_congresistas_debaten_sobre_reforma_polit.html

Revista Semana 2007, 18 de junio. Los puntos clave de la reforma política del gobierno.

Revista Semana. 2008, 4 de junio. Reforma Política pende de un hilo.

Revista Semana. 2008, 16 de diciembre. Gobierno consigue aprobación de la Reforma Política.

Revista Semana. 2009, 21 de abril. Liberales denuncian que reforma política es un raponazo a las elecciones.

Revista Semana. 2009, 23 de abril. Aprobada la reforma política en quinto debate.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Información institucional

Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo 017. Texto aprobado en sexto debate.

Consejo Nacional Electoral, Resolución 65 de 1996.

Consejo Nacional Electoral, Resolución 5315 de 2003.

Consejo Nacional Electoral, Resolución 0175 de 2006.

Consejo Nacional Electoral, Resolución 068 de 2008.

Consejo Nacional Electoral, Concepto del 6 de febrero de 2003.

Consejo Nacional Electoral, Concepto del 27 de octubre de 2003.

Gaceta Constitucional 85. 1991, 29 de marzo.

Gaceta Constitucional 89. 1991, 4 de junio.

Gaceta Constitucional 135. 1991, 13 de junio.

Gaceta Constitucional 143. 1991, 1 de julio.

Entrevistas

Guillermo Rivera, representante a la Cámara por el Partido Liberal, febrero 6 de 2009.

Nicolás Uribe, representante a la Cámara por el Partido de la U, febrero 13 de 2009.

Héctor Osorio Isaza, magistrado del Consejo Nacional Electoral por el Partido Conservador, febrero 23 de 2009.

Juan Fernando Jaramillo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, noviembre 28 de 2008.

Capítulo 8

El proceso de concentración en su dimensión vertical

Mauricio García Villegas

Catalina Vargas Silva

La acumulación de poder en manos del gobierno central que ha tenido lugar durante los últimos años en Colombia no sólo ha ocurrido en detrimento de los organismos de control y de la justicia, en el nivel central del Estado, sino también de las autoridades locales. Dicho en otros términos, durante los últimos años asistimos no sólo a un tipo horizontal de concentración del poder ejecutivo en el nivel central del Estado, sino a un tipo vertical de concentración en el nivel municipal. Para ilustrar esta segunda versión del fenómeno de concentración reciente del poder en Colombia a continuación abordamos dos temas: los consejos comunitarios de gobierno y el programa “Familias en acción”. Se trata de dos innovaciones exitosas introducidas desde el primer mandato del presidente Uribe.

Los consejos comunitarios

Los consejos comunitarios surgieron cuando el actual presidente era gobernador de Antioquia (1995-1997). Una vez elegido presidente, Álvaro Uribe incluyó los consejos comunitarios como un programa de gobierno dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006). El programa tiene los siguientes objetivos: promover la participación ciudadana y el control social, establecer un proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, generar un trabajo coordinado entre el gobierno y las diferentes instituciones públicas, y visibilizar la acción estatal fortaleciendo la transparencia de la gestión pública.

Los consejos comunitarios hacen parte de la Consejería Presidencial para las Regiones, la cual se encarga de establecer la agenda de cada uno de los encuentros en la que se incluyen los diferentes temas, particularmente los relacionados con justicia social. Los consejos se realizan los sábados en ciudades y municipios. El presidente los preside, junto con los ministros del despacho, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el gobernador del departamento y las autoridades locales (alcalde, diputados, concejales, miembros de asociaciones comunitarias, sindicalistas, ONG, autoridades eclesiásticas, entre otros).

Hasta el año 2008 se habían realizado 221 consejos comunitarios (130 durante el primer periodo de gobierno, y 92 hasta diciembre de 2008). Todos los departamentos del país habían sido visitados. En Cundinamarca se han llevado a cabo 31 consejos, siendo el departamento con mayor número de visitas, seguido de Antioquia con 15, Valle del Cauca con 12, Bolívar y Santander con 10, y Magdalena y Norte de Santander con 8.

Según la Consejería Presidencial para las Regiones, los consejos comunitarios han dejado como resultado la asignación de 3.660 tareas al gobierno. De éstas ya se había cumplido con 2.048, hasta mayo de 2008, 1.132 estaban en proceso, y no había sido posible la ejecución de las restantes 400. El número total de tareas se reparte entre los diferentes ministerios. El de Agricultura y Desarrollo Rural registró el mayor número de tareas asignadas.

Los consejos duran aproximadamente ocho horas, durante las cuales el presidente recibe directamente las peticiones, quejas, sugerencias y críticas de los ciudadanos, y responde a ellas de manera inmediata, muchas veces con la participación de alguno de los miembros del gobierno presentes.

La participación en los consejos comunitarios, según la Presidencia de la República, está definida mediante un proceso de convocatoria que se inicia una vez el presidente ha definido la agenda y el lugar donde se realizará el siguiente consejo. La Consejería Presidencial para las Regiones se comunica con el

alcalde del municipio y con el gobernador del departamento en donde se realizará el encuentro con el fin de iniciar la difusión a través de los medios de comunicación de la región. De esta forma, se realiza una convocatoria pública dirigida a líderes comunales, gremios, ediles, concejales y representantes de la comunidad, y se informa sobre las mesas temáticas que se desarrollarán previamente.

La realización de los consejos comunitarios genera un sentimiento de cercanía entre la población y el presidente, lo cual tiene un impacto político en todo el país, dado que las sesiones son transmitidas por radio y televisión durante todo el día. Así por ejemplo, en el consejo realizado en noviembre de 2002 en Barranquilla, los asistentes afirmaron que nunca antes un mandatario había atendido las necesidades y problemáticas de la región, y se sorprendieron de que durante 12 horas el presidente no mostró ninguna señal de cansancio (*El Tiempo* 2002, 17 de noviembre).¹

No obstante su popularidad, los consejos han suscitado críticas en tres sentidos. Primero, por la intervención directa del presidente en lo local, lo cual implica el desplazamiento de autoridades municipales y regionales. En segundo lugar, porque esa intervención puede implicar el desconocimiento de la planeación nacional en el diseño y posterior implementación de las políticas públicas y, por último, por anular los espacios de democracia participativa.

Son muchos los ejemplos que sirven para ilustrar estas críticas. Algunos de ellos están relacionados con la destitución de funcionarios públicos locales en medio de los consejos. Así, en abril de 2008, el presidente ordenó la destitución de una funcionaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el consejo comunitario en Ciénaga (Magdalena), después de que el alcalde de Salamina denunciara que la funcionaria

1 Las notas de prensa del diario *El Tiempo* y de la *Revista Semana* pueden consultarse en <http://www.eltiempo.com> y <http://www.semana.com>, respectivamente.

(directora zonal de bienestar), quien manejaba el programa de nutrición de niños y adultos en condiciones vulnerables, había solicitado recursos para combustible y cupos del programa. La funcionaria fue retirada de su puesto y el caso pasó a ser investigado por la Fiscalía. Un caso parecido fue el de Adolfo Chipantiza, quien en el consejo comunitario de Buenaventura en octubre de 2006, había sido denunciado por Uribe por un intento de soborno en favor de unos narcotraficantes. El fiscal solicitó medida de aseguramiento y luego le dictaron detención domiciliaria.

En otros casos, la intervención directa del presidente es ocasionada por el tema de la seguridad. Así por ejemplo, dos meses después de haber sido elegido en 2002, el presidente viajó a Caldas a atender el caso de un retén ilegal que había dado como resultado cuatro personas secuestradas. Uribe organizó un consejo de seguridad, y en pocas horas las cuatro personas recobraron su libertad (*El Tiempo* 2002, 29 de diciembre).

Un tema quizás más problemático es el de la construcción y pavimentación de vías. Muchas de las decisiones sobre construcción de vías se han definido en los consejos. Así por ejemplo, en abril de 2003, se empezó a plantear el tema de la doble calzada Loboguerrero-Buenaventura en una visita del presidente a esta ciudad. El proyecto se concretó en un consejo comunitario en Cali. Así mismo, la construcción de la doble calzada Bogotá-Girardot-Cajamarca, se empezó a discutir en un consejo comunitario, y hoy ya puede mostrar avances significativos. Lo mismo ha sucedido con varios proyectos que se han realizado en Norte de Santander. Son decisiones que surgen en los encuentros que tiene el presidente con la comunidad, pero muy posiblemente no responden a un proceso de planeación previo.

Algunas veces los consejos sirven para concretar proyectos que han sido planeados y presupuestados, en otras ocasiones existen partidas globales que el gobierno puede utilizar de forma autónoma, y en otras, el gobierno acuerda algunos recursos con los diferentes ministerios para la ejecución de lo que

se decide en los consejos. Esto tiene dos efectos: se desplazan algunos proyectos que se habían aprobado, o se incumple con los restantes.

En el estudio *¿Pavimentando con votos?*, se muestra la inconsistencia que existe entre los conceptos técnicos del gobierno y la implementación de las políticas (Botero et ál. 2008). Las recomendaciones técnicas de las entidades gubernamentales para la construcción de vías no influyen en las decisiones que se toman. Los autores demostraron que los “[...] proyectos han sido seleccionados con base en consideraciones políticas” (2008: 17), lo cual va en contra de un proceso efectivo de diseño y ejecución de políticas públicas.

El estudio analiza la relación entre la asignación presupuestal y la realización de los consejos comunitarios. Los autores concluyen que los municipios en donde se llevó a cabo un consejo comunitario recibieron US\$14,1 millones adicionales. Las visitas que hace el presidente a las diferentes regiones están relacionadas con la inversión de mayores recursos, “[...] ignorando los procedimientos de decisión presupuestal y en contravía de lo que otras agencias del gobierno han señalado como la forma en que se deben invertir los recursos” (Botero et ál. 2008: 29).

No obstante, los consejos no han logrado solucionar el problema de las vías en el país. En un editorial de *El Tiempo* se hace referencia al atraso de Colombia en el tema de construcción y pavimentación de vías y carreteras (*El Tiempo* 2008, 18 de mayo). Esto, además de afectar la economía y el desarrollo del país, ha sido un “punto débil” del gobierno de Álvaro Uribe. De los 8.106 km contratados para construcción y pavimentación desde 2002, únicamente se han hecho 5.150 km. Es decir, del “Plan 2.500”² se ha ejecutado el 60%. Pero, la problemática

2 Es el programa de Infraestructura Vial para el Desarrollo Regional, y tiene como objetivo la pavimentación de 3.159 km de carreteras de orden primario, secundario y terciario, en 31 departamentos del territorio nacional, con el fin de contribuir al desarrollo y la integración nacional.

no responde a una ausencia de recursos ni de proyectos presentados, sino a la incapacidad de gestión de las entidades encargadas (INCO, Invías y Ministerio de Transporte) (*El Tiempo* 2007, 9 de junio).

El ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego, ha sido criticado por la prioridad que ha asignado a los micro-proyectos (pavimentación de vías secundarias), en detrimento de los grandes proyectos de infraestructura, como los puentes tradicionales, el Aeropuerto El Dorado, el transporte por el río Magdalena, y el túnel de la línea, entre otros. El Plan 2500, como lo explica la *Revista Semana*, ha sido criticado porque “[...] se basaba en intervenciones pequeñas cuando el país requería grandes proyectos de infraestructura, y porque muchas de esas obras las podrían hacer los departamentos y los municipios, que en 2002 y 2003 tenían sus finanzas saneadas” (*Revista Semana* 2008, 23 de febrero).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), del 23 de febrero de 2003, había establecido que las vías que entrarían dentro del Plan 2500 debían contar previamente con un diseño para su construcción. Sin embargo, solo el 41% de las vías seleccionadas poseen diseño, lo que supondría que la mayoría ha sido elegida sin ningún criterio. Así describió el proceso el Editorial del periódico *El Tiempo* en octubre de 2004:

En otras palabras: comenzó la danza de las arbitrariedades en la selección de las vías para pavimentar. Se reúnen los sábados los consejos comunales y los lunes se van agregando alegremente tramos a la lista de las vías que se deben pavimentar de conformidad con los ofrecimientos hechos al calor de los aplausos reeleccionistas, haya o no diseños técnicos listos (*El Tiempo* 2004, 6 de octubre).

Por último, el aprovechamiento de los consejos comunitarios para impulsar la campaña política del referendo en 2003, y para la reelección a partir de 2004, también han sido objeto de debate. En enero de 2003 se realizó un consejo en Ibagué en el que todas las peticiones y obras que demandó la comunidad fueron sujetadas a la aprobación del referendo (*El Tiempo* 2003, 17 de enero). Pero éste no fue el único caso, hubo otros conse-

jos, además de seminarios, encuentros y otros eventos, en los cuales el presidente aprovechó para condicionar su política al tema del referendo. El 14 de septiembre de 2003, durante el acto de lanzamiento de la campaña por el “Sí”, pidió a alcaldes y gobernadores apoyar el referendo porque de otra forma su gobernabilidad se vería afectada por la ausencia de recursos (*El Tiempo* 2003, 15 de septiembre).

Una vez aprobada la reforma que le dio vía libre a la reelección presidencial inmediata, la oposición y los candidatos independientes que buscaban ser elegidos propusieron eliminar los consejos porque esto podría ser utilizado como herramienta de campaña. El gobierno, representado en el ministro Sabas Pretelt, negó esta posibilidad con el argumento de que los consejos estaban inscritos en el programa de gobierno y no podían ser eliminados. La oposición logró que no fueran televisados durante el periodo de campaña.

En 2005, en medio de la campaña presidencial, los consejos representaban, en promedio, 10 horas de publicidad oficial televisada cada sábado (un total de 940 horas - 39 días). Esto significaba una visibilidad muy grande para el presidente. Debido a esto la Corte Constitucional, al estudiar la Ley de Garantías, eliminó la posibilidad de transmisión de los consejos por los canales públicos (*El Tiempo* 2005, 26 de noviembre).³ El 26 de noviembre de 2005 se transmitió por última vez un consejo comunitario, que se realizó en Concordia (Antioquia).

3 En palabras de la Corte Constitucional “[...] tampoco se pueden usar los privilegios de acceso oficial a la televisión y la radio. Es decir, no se pueden utilizar los canales institucionales para divulgar actos de gobierno. Además, tampoco se puede interrumpir la programación de televisión para transmitir discursos presidenciales durante el lapso de 60 días previsto en el artículo 22. Ello no impide, por supuesto, que todas las actividades de gobierno se sigan realizando normalmente por el presidente de la República según lo que él mismo estime adecuado, y que los medios de comunicación informen libremente sobre tales actividades. Por ejemplo, los consejos comunitarios se pueden continuar realizando donde y cuando el presidente lo considere apropiado, pero sobre éstos sólo pueden informar los medios de comunicación libremente, no el canal institucional”. Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En 2006 se generó un debate entre la Comisión Nacional de Televisión, el Consejo Nacional Electoral y los canales privados por la transmisión en directo del consejo llevado a cabo en Bogotá. La Comisión dijo no estar facultada para emitir sanciones, al igual que el Consejo Nacional Electoral. La Procuraduría también se pronunció al respecto. El problema radicaba en que la norma no era clara en cuanto a la transmisión de los consejos en los canales privados. Como resultado, éstos fueron suspendidos tanto en canales privados, como públicos.⁴

La intervención del presidente en lo social: el programa “Familias en acción”

“Familias en acción” se ha convertido en el programa bandera del gobierno de Uribe. Allí también, como en los consejos comunitarios, tiene lugar una relación directa entre el gobierno y la población —sin pasar por las autoridades locales o nacionales— lo cual, si bien tiene consecuencias sociales positivas, genera dudas sobre el modelo de gobierno y el aumento del poder central.

El programa “Familias en acción” surgió en el gobierno de Andrés Pastrana como parte del Plan Colombia. El gobierno Uribe lo convirtió en el proyecto bandera de su política social. Actualmente, está adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), creada en 2005, con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales en función de los programas sociales que dependen directamente de la Presidencia. A este nuevo ente quedó adscrito el Fondo de Inversión para la Paz, por medio del cual se financia el componente social del Plan Colombia.

En el año 2006, el presidente presentó la RED contra la pobreza, la cual hace parte del Plan de Desarrollo (2006-2010). El propósito de la RED es sacar de la pobreza a 1,5 millones de familias que viven en condiciones vulnerables. Para esto se

4 Para profundizar en este tema véanse los capítulos 4 y 7 de este libro.

estableció que el eje sería “Familias en acción”, programa del cual se partiría para reducir la pobreza extrema en el país (*El Tiempo* 2006, 17 de octubre).

El programa consiste en un sistema de transferencias o subsidios condicionados a familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben), familias desplazadas registradas e indígenas, con niños menores de 18 años. El gobierno nacional otorga un subsidio monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos relacionados con la educación y salud de los niños. El programa cubre, actualmente, el 99,54% del territorio nacional.

Existen dos tipos de subsidios: el nutricional y el escolar. El primero se otorga a familias con niños menores de 7 años. La idea es complementar sus ingresos para mejorar la alimentación durante la etapa de crecimiento y desarrollo más importante. En cuanto al subsidio escolar, se entrega a las familias con niños entre los 7 y los 18 años con el fin de mantenerlos matriculados y estudiando desde segundo de primaria hasta grado once. Con esto se busca reducir la inasistencia y la deserción de los alumnos, dándoles incentivos a las familias para mantener a los menores de edad vinculados con alguna institución educativa (Acción Social 2005: 30).

La familia beneficiaria, por su parte, debe cumplir con una serie de compromisos para que pueda seguir recibiendo los subsidios. Así, el niño no puede registrar más de ocho faltas en la institución educativa y, además, debe asistir a las citas de control de crecimiento y desarrollo (menores de 7 años). El cumplimiento de estos requisitos asegura que la madre siga siendo beneficiaria. El programa se inició con una cobertura de 325 mil madres beneficiarias, y hoy cuenta con más de 1'500.000.

La dirección nacional del programa, en la Presidencia de la República, es responsable de su orientación conceptual, de la formulación de políticas de acción, de la ejecución y administración técnica, operativa y financiera, de la contratación y adquisición de bienes y servicios, y del monitoreo y seguimiento.

Los municipios cumplen dos funciones: la aceptación y firma del convenio con el gobierno central, y el fortalecimiento institucional necesario para que el programa pueda ser ejecutado. Fuera de esto, las autoridades locales no interfieren ni tienen mayor responsabilidad dentro del programa. El municipio no tiene ninguna participación porque los recursos salen del Ministerio de Hacienda directamente a las instituciones financieras de donde las madres beneficiarias pueden retirarlos.

El presidente Uribe se ha encargado, desde el principio, de la ejecución del programa. En julio de 2003, por ejemplo, se reunió con las madres beneficiarias de Cundinamarca, Huila y Tolima en el municipio de El Espinal (Tolima). La reunión duró más de dos horas y en este espacio las madres pidieron al presidente ampliar la cobertura así como la extensión del periodo del programa. Al encuentro asistieron autoridades regionales, la directora nacional del programa, y autoridades militares, policiales y eclesiásticas (*El Tiempo* 2003, 7 de junio).

El eje de la política social corre por cuenta del gobierno central, y esto fortalece e incrementa una imagen positiva del presidente. Pero además eso reduce, en alguna medida, la importancia que tiene el alcalde frente a sus electores. No en vano, en septiembre de 2007 se conocieron denuncias sobre algunos alcaldes que estarían comprando votos a cambio de la permanencia y los beneficios otorgados por “Familias en acción” (*El Tiempo* 2007, 5 de septiembre).

El programa fue creciendo en número de beneficiarios y, desde el comienzo, mostró un impacto positivo en cuanto a reducción de la pobreza. El periódico *El Tiempo* publicó algunos de los resultados de la evaluación realizada por el Instituto de Estudios Fiscales de Londres, y la firma colombiana Econometría y Sistemas Especializados de Información. Esta evaluación concluyó que el programa había incrementado en un 15% el consumo en los hogares, y este gasto adicional se reflejó en proteínas, ropa y calzado para los niños. Igualmente, constató que las bondades del programa se han manifestado en una mejora en la nutrición de los niños y las niñas, así como en un

incremento en el número de niños inscritos en controles de crecimiento y desarrollo. En cuanto al impacto en educación, se registró un aumento en la asistencia escolar de niños entre 12 y 17 años (*El Tiempo* 2004, 12 de noviembre).

Sin embargo, el programa ha sido también causa de múltiples críticas, sobre todo en relación con los efectos perversos de una política asistencialista, y la tendencia centralizadora que se ha impuesto con la política de Uribe. El asistencialismo, en palabras de Alejandro Gaviria (2008), tiene efectos perjudiciales para una sociedad como la colombiana, porque “[...] disminuye la formalización del empleo y aumenta la vulnerabilidad fiscal” (2008: 21). Pero además, Gaviria advierte sobre los peligros de la idea de que el éxito de una política social recaerá en el aumento del número de beneficiarios de subsidios, es decir, en el aumento de los “pobres conformes”. El incremento desmedido en la cobertura llegará a un punto en que el fisco no podrá sostenerlo.

La mayoría de los críticos de este programa han mostrado que, junto con las recientes reformas al régimen de transferencias, el gobierno ha centralizado el manejo de los recursos para la ejecución de los programas sociales, lo cual no solo tiene efectos problemáticos en cuanto a la planeación y a la eficacia del uso de los recursos públicos, sino también en cuanto a que la protección de los derechos sociales de los pobres se subordina a su lealtad electoral y política.

Conclusiones

Los dos casos explicados en este breve capítulo muestran resultados ambivalentes: por un lado, han servido para llevar a cabo obras y acciones gubernamentales que sin duda han traído beneficios para las poblaciones locales y, en especial, para los más pobres. Sin embargo, estos beneficios sociales se han obtenido a la par con otros dos efectos cuya conveniencia es cuestionable. El primero es el desplazamiento de las instancias locales y de los organismos centrales de planeación. El segundo es el extraordinario capital político que el gobierno obtiene

en estos casos. Ambos efectos entrañan una captura política de la planeación nacional, de los programas de asistencia social, y de la administración municipal por parte de la Presidencia de la República. Esa captura es, por decir lo menos, preocupante, sobre todo si se tiene en cuenta que ella implica una concentración vertical del poder que se suma a la extraordinaria concentración horizontal que ha tenido lugar en los últimos años, y que ha sido estudiada en los demás capítulos de este libro.

Referencias bibliográficas

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2005. *Aprendizaje Colectivo*. Bogotá: Presidencia de la República. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co>.

Botero, Felipe, Luis Mejía y Juan Carlos Rodríguez. 2008. "¿Pavimentando con Votos?: apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006". *Colombia Internacional* 68, pp. 14-42.

Gaviria, Alejandro. 2008. *Uribenomics y otras paradojas*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Notas de prensa

El Tiempo. 2002, 17 de noviembre. Doce horas sin ningún bostezo.

El Tiempo. 2002, 29 de diciembre. El Mariscal de Campo.

El Tiempo. 2003, 17 de enero. Obras atadas a Referendo.

El Tiempo. 2003, 7 de junio. Quejas de madres al presidente.

El Tiempo. 2003, 15 de septiembre. Uribe pide a candidatos respaldar el referendo.

El Tiempo. 2004, 6 de octubre. Pavimentando apoyos.

El Tiempo. 2004, 12 de noviembre. Lecciones de dos importantes programas sociales en Colombia. *El Tiempo*. 2005, 26 de noviembre. Hoy, el último consejo comunitario por televisión.

El Tiempo. 2006, 17 de octubre. Gobierno presentó programa que busca sacar de pobreza extrema a 6,6 millones de colombianos.

El Tiempo. 2007, 9 de junio. Gasto Público está disparado porque el gobierno central invierte en responsabilidades regionales.

El Tiempo. 2007, 5 de septiembre. Denuncian que alcaldes amenazan a electores.

El Tiempo. 2008, 18 de mayo. País sin carreteras.

Revista Semana. 2008, 23 de febrero. El inamovible.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Entrevistas

Irma Lucía Acevedo, coordinadora Unidad de Promoción y Desarrollo Social de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, febrero 12 de 2009.

Alejandro Gaviria, Decano Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, abril 13 de 2009.

Capítulo 9

La concentración del poder en Colombia

Mauricio García Villegas

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Según una célebre definición minimalista, la democracia es un sistema de competencia entre facciones políticas. Por eso, cuando se acaba la competencia, se acaba la democracia. Cuando un partido o movimiento político consigue una superioridad tan aplastante que ya nadie puede disputarle el poder que tiene, se acaba la competencia. James Madison —el gran constitucionalista del siglo XVIII— denominaba a esto “faccionalismo” y pensaba que allí estaba el gran peligro del sistema democrático. Pero Madison, como muchos de sus contemporáneos, se ideó un antídoto contra ese peligro: un complejo diseño institucional de pesos y contrapesos entre las distintas ramas del poder público, que impidiera la concentración del poder en manos de un solo grupo político. Madison, en “El Federalista 51” lo dice más bellamente: “[...] la mayor seguridad [...] reside en dotar a los que administran cada rama del poder de los medios constitucionales y de los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás [...] La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición” (2001: 220).

Ese diseño es algo así como el alma misma de las constituciones modernas. Es por eso, también, que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) se dice que un pueblo carece de constitución si no tiene un catálogo de derechos y si el poder del Estado no se ejerce de forma separada (art. 16).

Cuando la democracia se reduce al sistema electoral y, más específicamente, al voto de las mayorías, dejando por fuera

el complejo diseño institucional que le es propio y, adicionalmente, le entrega la voluntad expresada en ese sistema electoral a un líder carismático con poderes casi ilimitados para interpretar y aplicar esa voluntad, estamos en presencia de lo que Guillermo O'Donnell (1994) ha llamado, democracia delegativa.

De otra parte, en *La quiebra de las democracias* (1987) Juan Linz muestra el fuerte nexo que existe entre la independencia de ciertas instituciones y la estabilidad de la democracia. La politización y el debilitamiento de algunas instituciones, explica Linz, es un indicio de la pérdida de la autenticidad de una democracia. Así por ejemplo, en la Alemania y en el Chile de Pinochet el derrumbe del sistema democrático estuvo claramente ligado a la politización de las fuerzas armadas. Linz utilizó un modelo probabilístico mediante el cual se puede advertir cuando una democracia se encuentra en proceso de quiebra. Además de la independencia, el modelo incluye variables tales como el tipo de régimen político (presidencial o parlamentario), la existencia o no de una oposición desleal al Estado, el monopolio de la violencia por el Estado, entre otras. Para evitar la quiebra de las democracias, dice Linz, se requiere que las fuerzas políticas tengan un compromiso “[...] a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como [...] la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático” (1987: 71).

Esto supone no sólo la existencia de centros de poder distintos, sino que allí está la base para que, a partir de esos diferentes centros de poder, se estimule la deliberación pública (Sunstein 2003). Dicho de otro modo, la preservación de los poderes y contrapoderes no solo previene el abuso de poder y el faccionalismo, sino que también estimula y protege la disidencia —la cual es un elemento saludable para la democracia— y con ello fortalece la deliberación.

Así pues, para evitar los males señalados en las referencias anteriores —faccionalismo, abuso del poder, autoritarismo y

delegación democrática—, es necesario que exista un balance entre la democracia y la constitución, lo cual se manifiesta en un equilibrio entre las instituciones que dependen del juego político y las que son independientes o relativamente independientes de esa competencia. Un sistema político en el cual las mayorías políticas pueden actuar a su antojo resulta tan pernicioso como aquel en el cual esas mayorías no valen nada. En este capítulo se exploran los riesgos que se corren cuando se adopta la primera de estas dos opciones, es decir, cuando se anulan los controles constitucionales.

La Constitución colombiana de 1991 no es una excepción a la competencia (art. 113). Más aún, la Constitución de 1991 fortaleció una ya larga tradición de organización del Estado fundada en el principio de separación y control recíproco entre las ramas del poder público. Quizás lo más significativo de esa tradición es la gran independencia que, desde mediados del siglo XX, ha tenido la justicia en Colombia, sobre todo cuando se le compara con la gran mayoría de los países de América Latina.¹ Para fortalecer esta tradición, la Constitución buscó disminuir el poder del presidente de la República en relación con los otros poderes y sectores del Estado. Así, por ejemplo, introdujo la figura de la moción de censura; limitó las facultades constitucionales para declarar los estados de excepción; creó la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura; creó una Banca Central independiente del Ejecutivo, entre otras.

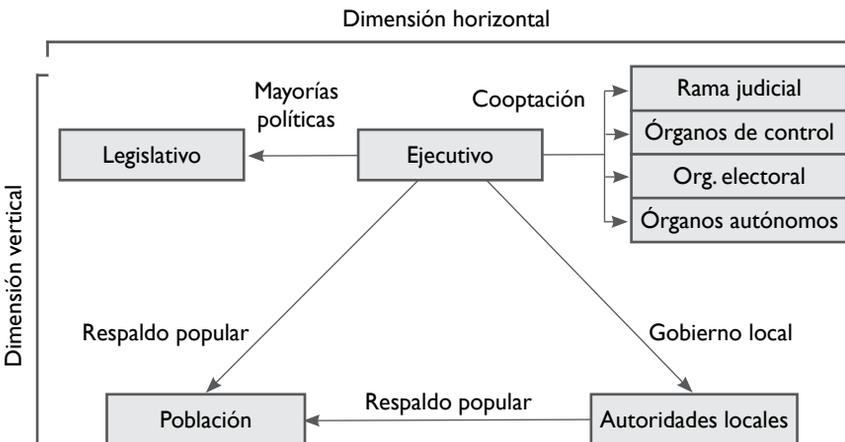
Este capital institucional, representado en la tradición de equilibrio institucional, se encuentra en grave peligro de desaparecer en Colombia y ello debido a la actual concentración del poder en manos del Ejecutivo. Durante los últimos años,

1 “Colombia tiene una de las justicias con mayor independencia orgánica en el contexto latinoamericano, e incluso mundial, lo que se refleja, por ejemplo, en la existencia (al menos hasta 2005) de fiscales autónomos frente al poder Ejecutivo. De igual forma, los órganos políticos, en especial el Ejecutivo, tienen relativamente poca injerencia en la composición del aparato judicial, porque carecen de la capacidad de nombrar directamente a los jueces” (Uprimny et ál. 2006: 34).

el régimen colombiano ha vivido un proceso de concentración del poder en el Ejecutivo que ha afectado no sólo la capacidad y la autonomía de los organismos de control en el nivel central del Estado, sino la capacidad y autonomía de los gobiernos y las poblaciones locales. A lo primero denominamos en este capítulo “dimensión horizontal” de la concentración del poder, y a lo segundo “dimensión vertical” del mismo fenómeno. No sobra agregar que el desequilibrio institucional actual se suma y agrava los tradicionales problemas colombianos de déficit de eficacia y legitimidad que fueron analizados en el primer capítulo de este libro.

El gráfico 1 ilustra estas dos dimensiones. Ellas se encuentran estrechamente conectadas. De un lado, la dimensión horizontal tiene impacto en la concentración vertical. La concentración del poder a causa de la reelección presidencial inmediata incide en lo regional y en lo local debido a que la mayoría de instituciones del Estado tienen presencia en los distintos niveles regionales. De otro lado, la dimensión vertical del proceso de concentración del poder (como los consejos comunitarios o la política social) permite en buena medida la consolidación de la dimensión horizontal.

GRÁFICO I
Dimensiones y sujetos de la concentración del poder en Colombia



Este capítulo está destinado a estudiar la concentración del poder en Colombia a partir de la dimensión horizontal, que es el objeto fundamental de la investigación que dio lugar a este libro. Un breve análisis de la dimensión vertical puede verse en el capítulo 8 de esta investigación.

En lo que sigue se aborda la historia política reciente de las relaciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el sector estatal comprendido por la justicia, el sistema electoral, los organismos autónomos y los organismos de control. A este sector lo denominamos aquí JECA (Justicia-electoral-control-autónomos). También se analiza el estilo de gobierno del presidente Uribe y la incidencia que ello tiene en la cultura política colombiana.

El Legislativo

Los constituyentes de 1991 tenían la idea de que una vez revocado el Congreso —como en efecto se hizo— y una vez promulgada la nueva Constitución, las costumbres políticas del país se iban a renovar y el sistema político se iba a depurar y a fortalecer. Con base en este supuesto, uno de los objetivos de la Constitución de 1991 fue atenuar los poderes del presidente y aumentar la independencia y el control por parte del Legislativo. Por eso la Constitución de 1991 no sólo vigorizó la justicia, sino que fomentó las funciones de control político y la participación del Congreso en la conformación de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, del contralor general, del defensor del pueblo y del procurador general de la Nación. Los hechos recientes han mostrado cuán equivocados estaban los constituyentes del 91, y cuán difícil era alcanzar los objetivos que fueron propuestos.

Con el paso de los años, el presidente Uribe ha modificado las relaciones con los congresistas, los políticos y los partidos. Actualmente, el presidente no parece depender tanto del apoyo de los congresistas y de los partidos como éstos dependen del presidente para resultar elegidos. Los partidos y candidatos al Congreso que contaron con el apoyo del presidente

Uribe tuvieron una ventaja sobre los que no contaron con su apoyo. Según Rodríguez y Botero, “[...] contar con el aval del presidente, hacer uso del voto preferente y ser un *incumbent* buscando la reelección, son factores que están asociados positivamente con la probabilidad de ganar la elección” (2006: 145).² Algunos congresistas entrevistados sostienen que eso fue lo que sucedió en las elecciones regionales de 2007; ganaron porque contaban con el respaldo del presidente Uribe.

De otro lado, el presidente necesita menos de los políticos y de los partidos para hacerse elegir. Si bien Álvaro Uribe Vélez militó en el Partido Liberal, y actualmente es muy cercano al Partido Conservador, sus dos candidaturas fueron inscritas por el movimiento Primero Colombia. Su popularidad ha impulsado la adhesión de varios partidos (Liberal,³ Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana) y la creación de otros (Colombia Democrática y Social de Unidad Nacional – la U). El momento más claro de este proceso de adhesión y consolidación ocurrió en las elecciones de 2006.

De esta forma, en los últimos años el Congreso colombiano ha dejado de ser un contrapeso institucional significativo. Esta alianza entre el Ejecutivo y el Legislativo convirtió al Congreso en un espacio de refrendación de las decisiones tomadas por el Ejecutivo, más que en un freno o contrapeso institucional. El cuadro 1 muestra la fuerza y la presencia de esas mayorías, conocidas como “coalición de gobierno” en el Congreso y en el gobierno.

El desequilibrio generado por la reelección presidencial inmediata no sería tan grave si existiera un Congreso confiable. Más aún, un presidente sin mayorías parlamentarias puede tener grandes problemas para llevar a cabo sus políticas. Pero

2 La literatura especializada reconoce que los congresistas que buscan ser reelegidos tienen una ventaja sobre los candidatos que no ocupan el cargo de elección. A esto se le conoce como *incumbency advantage*.

3 El Partido Liberal formó parte de la coalición durante los primeros años de gobierno, no obstante, se distanció a raíz de la reforma constitucional para permitir la reelección presidencial.

CUADRO I. Poder político de la coalición de gobierno en el Ejecutivo y el Legislativo (2006-2010)

Partido	Senadores	Representantes	Cargos de confianza en el gobierno nacional
Conservador	18	29	Ministerio del Interior y de Justicia Ministerio de Agricultura Ministerio de Minas y Energía
De Unidad Nacional (la U)	20	29	Ministerio de Defensa Ministerio de Hacienda
Cambio Radical	15	21	Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Ministerio de Comunicaciones Ministerio de Cultura
Convergencia Ciudadana	7	8	
Alas Equipo Colombia	5	8	
Colombia Democrática	3	2	
Movimiento Colombia Viva	2	0	
Otros	0	6	
Total coalición	70	103	
Total porcentual	68%	61%	

FUENTE: Legislativo (Sitio Web de la Registraduría Nacional) y Ejecutivo. (Sitio web del Partido Conservador e información obtenida de entrevistas con Congresistas).

eso es menos grave que unas mayorías fuertes pero ilegítimas, que es lo que ocurre en Colombia. Como se sabe, casi la cuarta parte de los congresistas han sido vinculados al proceso de la paraparlítica. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia a finales del 2008 conoció que 72 congresistas estaban vinculados a procesos judiciales, de los cuales 11 fueron condenados y 4 absueltos (2009: 17).⁴ A esto se agrega la reciente aprobación en el

4 Según los cálculos de Claudia López y Óscar Sevillano (2008), en noviembre de 2008 el 33% de los senadores y el 15% de los representantes a la Cámara estaban siendo investigados por sus nexos con los paramilitares. De las 34 curules investigadas en el Senado, 29 (el 85,5%) hacen parte de la coalición de gobierno. Resultados actuali-

Congreso de una reforma política que, si bien contiene importantes medidas, sólo servirá para prevenir crisis futuras.⁵

Pero, la crisis de legitimidad del Congreso es sólo la cima de un largo proceso de captura del Estado. Luis Jorge Garay et ál. (2008) afirma que con el paso del tiempo, el proceso de poner al Estado al servicio de los actores legales e ilegales se complejiza y profundiza. El momento final de este proceso sería la reconfiguración cooptada del Estado, la cual es definida como la

[...] acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y para lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay et ál. 2008: 95).

Con la incursión de los grupos paramilitares en la política, dicen los autores, Colombia estaría en una fase inicial hacia la reconfiguración cooptada del Estado.

El impacto de la reelección en JECA

Además de un Congreso debilitado y deslegitimado, el desequilibrio institucional actual se ha profundizado por el impacto de la reelección presidencial en las relaciones entre el Ejecutivo y JECA.

La reelección presidencial significa un cambio sustancial en el diseño institucional de una democracia constitucional.

zados de las dinámicas del paramilitarismo y del conflicto armado en Colombia pueden ser consultados en la página de internet www.verdabierta.com.

5 Esta tímida reforma es el resultado de las discusiones iniciadas en el 2006. En concreto, la reforma aprobada comenzó a ser discutida en el Congreso luego de que el presidente en el 2008 decidiera hundir una iniciativa —que enfrentaba la crisis actual— con el argumento de mejorar su contenido y evitar que numerosos proyectos legislativos se paralizaran. No obstante, la medida parecía encaminada a resguardar sus mayorías en el Legislativo (*Revista Semana* 2008, 7 de junio).

Con independencia del debate sobre su conveniencia o no, lo cierto es que, desde el punto de vista técnico constitucional, la adopción de la reelección implica una serie de modificaciones institucionales que son necesarias para mantener el equilibrio perdido a causa de su introducción.⁶ Es por eso que la posibilidad de reelegir al Ejecutivo se suele compensar con uno de estos dos diseños institucionales: 1) con la adopción de una forma de gobierno parlamentaria o semi-parlamentaria, o 2) con la introducción de reformas encaminadas a fortalecer la independencia de los poderes llamados a controlarlo.⁷

En Colombia, el equilibrio institucional se empezó a perder a raíz de la reelección presidencial inmediata, adoptada en el Acto Legislativo 02 de 2004. Al cambiar el periodo del presidente sin cambiar el de los demás funcionarios públicos que están llamados a controlarlo, la reelección puso a tambalear el andamiaje constitucional existente, como cuando a un castillo de naipes se le remueve una carta y se cambia por otra que tiene una dimensión o un peso diferentes.⁸ La carta removida de ese castillo —el famoso “articulito” de la reforma— faculta al presidente, además del nombramiento de sus agentes (art. 189), para incidir en la elección de casi todos los funcionarios que están llamados a controlarlo. Así, por ejemplo, los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de ternas enviadas por el presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado (art. 239); el fiscal general es elegido por la Corte Suprema de una terna que elabora el presidente (art.

6 Cuando en el 2004 se discutía la posibilidad de la reforma constitucional para permitir la reelección, los defensores plantearon lo opuesto. José Obdulio Gaviria por ejemplo, planteó que no se afectaba lo sustancial del entramado constitucional. “¿Cual es la regla esencial? La existencia de instituciones que controlen y limiten el poder político [...] lo de la reelección o no [...] todo es debatible” (2004: 147).

7 En Estados Unidos, por ejemplo, la elección del presidente no es directa como en la mayoría de América Latina, y, si bien el presidente elige a los magistrados de la Corte Suprema, éstos permanecen en el cargo de forma vitalicia.

8 Jaime Castro (2004) utilizó la metáfora del “dominó constitucional” para desarrollar una idea similar.

249); los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son elegidos por el Congreso de ternas que presenta el presidente (art. 254); el procurador general es elegido por el Senado de una terna del presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado (art. 277); el defensor del pueblo es elegido por la Cámara de Representantes de una terna presentada por el presidente (art. 281); los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República son elegidos por el presidente (art. 372), y dos de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) son elegidos por el presidente (art. 77).

Antes de la reelección, los periodos del presidente y de estos altos funcionarios del Estado no coincidían, lo cual obligaba al Ejecutivo a gobernar con funcionarios nombrados en periodos diferentes al suyo. Así, por ejemplo, el presidente elabora la terna para que la Corte Suprema escoja al fiscal. Pero como el fiscal se posesiona más de dos años después de posesionado el presidente, este último debe gobernar una buena parte de su periodo con un fiscal nombrado de una terna elaborada por su antecesor. Eso era lo que pasaba antes de la reelección. Hoy en día, en cambio, con un mandato de ocho años, el presidente gobierna casi todo el tiempo, no sólo con un fiscal de su cuerda política, sino también con un procurador general, con un defensor del pueblo, con una Corte Constitucional, con un Banco de la República, y así sucesivamente hasta completar todo el Estado (Rodríguez Garavito 2005; Villa 2005; Santana 2006). No sobra agregar que todo esto se empeoraría —si es que ello es posible— con una segunda reelección.⁹

9 Dos días después de la marcha del 4 de febrero de 2008 que pretendió la liberación de todos los secuestrados en Colombia, el Partido de la U anunció que comenzaría con la recolección de firmas para presentar al Congreso una propuesta de reforma constitucional en la que el pueblo respondiera si desea permitir una nueva reelección presidencial (Senado 2008). Con este objetivo, en septiembre de 2009 el Congreso aprobó la ley y el presidente ha dicho que si el pueblo se lo permite presentará su candidatura a la Presidencia por tercera vez.

En el cuadro 2 se ilustra, sombreado, el incremento del poder presidencial en los altos organismos del Estado, como consecuencia de la extensión de su poder de nominación a lo largo de dos periodos presidenciales.¹⁰ Allí se ve cómo, con la reelección presidencial inmediata, el presidente puede, por ejemplo, determinar el nombramiento de todos los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y gobierna seis de los ocho años con un fiscal y un defensor nominados por él. Igualmente, se aprecia el aumento de la influencia presidencial en la elección del procurador general y en la conformación de la Corte Constitucional. Los nombramientos en estas instituciones se parecen en el hecho de que en la nominación intervienen el presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, mientras que la designación final la lleva a cabo el Senado.¹¹ Gracias a la estrecha relación que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo, el poder de nominación presidencial se incrementó de forma considerable: además de jugar un importante papel en la nominación, el gobierno influyó —por medio de sus mayorías en el Congreso— en el nombramiento de los candidatos ternados o propuestos por la rama judicial.

El cuadro 2, entonces, muestra cómo la reelección presidencial afectó varias de las instituciones del complejo diseño constitucional de pesos y contrapesos. Si bien es cierto que todavía hay algunas instituciones que conservan su independencia —la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Auditoría y la Registraduría (su composición está relativa-

10 En el Consejo Nacional Electoral (CNE), a diferencia del resto de instituciones del cuadro 2, los cargos son institucionales. Esto quiere decir que la composición presentada en el cuadro no muestra en estricto sentido la sucesión de magistrados para el mismo cargo. A pesar de ello, decidimos mantener el esquema con el fin de utilizar una misma metodología y mostrar la influencia del gobierno y la coalición en la conformación de la entidad.

11 Sin embargo, el procedimiento es parcialmente diferente porque mientras en la nominación del procurador cada institución presenta un candidato de la terna, en el caso de la Corte Constitucional cada institución postula por sí misma sus ternas.

CUADRO 2. Reelección presidencial inmediata y poder de nominación (2002-2009)

			2002	2003	2004
PRESIDENTE			PRIMER PERIODO		
	Año de ingreso	Nominador			
CORTE CONSTITUCIONAL					
Manuel José Cepeda	2001	Presidente			
Marco Gerardo Monroy	2001	Presidente			
Álvaro Tafur Galvis	1999	Presidente			
Alfredo Beltrán Sierra	1998	Corte Suprema			
Jaime Córdoba Triviño	2001	Corte Suprema			
Clara Inés Vargas	2001	Corte Suprema			
Rodrigo Escobar Gil	2001	Consejo de Estado			
Jaime Araújo Rentería	2001	Consejo de Estado			
Eduardo Montealegre Lynett	2001	Consejo de Estado			Humberto Sierra Porto
SALA DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR					
Eduardo Campos Soto	2001	Presidente			
Jorge Alfonso Flechas	2001	Presidente			
Fernando Coral	2001	Presidente			
Leonor Perdomo	2001	Presidente			
Temístocles Ortega	2001	Presidente			
Guillermo Bueno	2001	Presidente			
Rubén Darío Henao	2001	Presidente			
FISCAL GENERAL					
Luis Camilo Osorio	2001	Presidente			
PROCURADOR GENERAL					
Edgardo Maya V.	2000	Presidente, Consejo de Estado y Corte Suprema			Reelegido
DEFENSOR DEL PUEBLO					
Eduardo Cifuentes	2000	Presidente			Vólmar Pérez

2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		SEGUNDO PERIODO				
					María Victoria Calle	
					Jorge Pretelt	
			Mauricio González			
	Nilson Pinilla					
				Luis Ernesto Vargas		
				Jorge Iván Palacio		
				Gabriel Mendoza		
				Juan Carlos Henao		
				Pedro Alonso Sanabria		
				Julia Emma Garzón		
			Angelino Lizcano			
			María M. López			
				X		
				Ovidio Claros Polanco		
				Henry Villarraga Oliveros		
	Mario Iguarán				X	
				Alejandro Ordóñez		
				Reelegido		

			2002	2003	2004
PRESIDENTE			PRIMER PERIODO		
	Año de ingreso	Nominador			
CONTRALOR GENERAL					
Antonio Hernández Gamarra	2002	Consejo de Estado, Corte Suprema y Corte Constitucional			
COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN					
Sergio Quiroz	1999	Elige Presidente	Jorge Figueroa Clausen		
Ricardo Lombana	2000	Elige Presidente	Fernando Devis		
Cecilia Reyes	1999	Elige Canales regionales	Antonio Bustos		Darío Montenegro
Edgar Plazas	2001	Elige Gremios de la TV	Javier Ayala		Fernando Álvarez
Jaime Niño	2001	Elige Padres y facultades		Reelegido	
BANCO DE LA REPÚBLICA					
Ministro		Presidente	Roberto Junguito	Alberto Carrasquilla	
Gerente: Miguel Urrutia		Elige Junta directiva			José D. Uribe
Salomón Kalmanovitz	1993	Elige Presidente			
Sergio Clavijo	1999	Elige Presidente			
Carlos Caballero		Elige Presidente		Juan José Echavarría	
Leonardo Villar	1997	Elige Presidente			
Fernando Tenjo	2001	Elige Presidente			
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL*		Elige Consejo de Estado			
Gustavo García (L)	1998	Partidos o movimientos	Nydia Restrepo de Acosta (L)		
Juan Manuel Ramírez (L)	1998	Partidos o movimientos	Marco Emilio Hincapié (L)		
Edgar Castellanos (L)	1998	Partidos o movimientos	Guillermo Mejía (L)		
Orlando Solano (L)	1998	Partidos o movimientos	Luis Eduardo Botero (L)		

* En el cuadro 2 las siglas utilizadas para identificar el partido al que pertenece cada magistrado son las siguientes: Convergencia Cívica Popular (CP); Liberal (L); Conservador (C); Nacional Conservador

2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		SEGUNDO PERIODO				
	Julio César Turbay Quintero					X
Reelegido			Ricardo Galán		X	
Adela Maestre				Carolina Hoyos	Ilse M. Bechara	
		Juan Andrés Carreño		Reelegido		X
		Reelegido			Zulma Constanza Casas	
Eduardo Noriega				Alberto Guzmán		X
			Óscar Zuluaga			
				Reelegido		
Carlos G. Cano					Reelegido	
Juan M. Laserna					César Vallejo Mejía	
			Reelegido			
Reelegido					Juan Pablo Zárate	
Reelegido					Reelegido	
		Elige: Congreso				
		Joaquín José Vives (L)				
		Reelegido (L)				
		Ciro Muñoz (A)				
		José Joaquín Plata (CC)		Óscar Giraldo (U)		

(NC); Cambio Radical (CR); Alas Equipo Colombia (A); Convergencia Ciudadana (CC), y de la U (U).

			2002	2003	2004
PRESIDENTE			PRIMER PERIODO		
	Año de ingreso	Nominador			
Jaime Araújo (L)	1998	Partidos o movimientos	Rafael Bornacelli (L)		
Gilberto Alzate Ronga (C)	1998	Partidos o movimientos	Germán Bustillo (C)		
Jorge Ignacio Pretelt (C)	1998	Partidos o movimientos	Guillermo Reyes (C)		
Marta Lucía López (CP)	1998	Partidos o movimientos	Clelia Sánchez (C)		
Luis Felipe Vergara (NC)	1998	Partidos o movimientos	Antonio José Lizarazo (CR)		

mente resguardada porque en los sistemas de nombramiento y/o elección no interviene el Ejecutivo o el Legislativo)— lo que preocupa es que la evolución hacia la concentración del poder no se detiene y que, por el contrario, es muy posible que se fortalezca aún más.

El proceso de concentración

Para entender el proceso de concentración de poder y el grado de influencia del gobierno tuvimos en cuenta dos variables:

- La afinidad política, es decir, la mayor o menor cercanía política de los funcionarios que están a cargo de la institución estudiada (grado de dependencia política). Para establecer esto estudiamos los sistemas de nombramiento y elección, los procesos de nombramiento, las votaciones obtenidas, las fuerzas políticas que apoyaron dicha votación, la adscripción partidista y el perfil de los seleccionados. Estimamos que un funcionario es políticamente cercano al gobierno cuando cumple con alguna de las siguientes condiciones: a) tiene afinidad por un partido de la coalición de gobierno, lo cual se demuestra con actos políticos de apoyo o con su perfil; b) fue elegido exclusivamente con el apoyo de las mayorías políticas que detenta la coalición; o c) fue nombrado directa o indirectamente (en una terna, por ejemplo) por el presidente.

2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		SEGUNDO PERIODO				
		Pablo Gil de la Hoz (U)				
		Juan Pablo Cepero (C)				
		Héctor Osorio Isaza (C)				
		Adelina Covo (CR)				
		Carlos Ardila Ballesteros (CR)				

- El tipo de decisiones que fueron tomadas por los funcionarios nombrados o por la institución. Aquí buscamos determinar el grado de influencia que tuvo el gobierno en las actuaciones políticamente relevantes de la entidad. Es importante advertir que aquí nos centramos exclusivamente en dichas actuaciones, es decir, en decisiones que tienen un impacto político claro y que por eso obtienen amplia difusión pública. En este sentido, hacemos una distinción entre decisiones políticas rutinarias y decisiones relevantes o protagónicas. Solo tenemos en cuenta estas últimas.¹²

El hecho de que un funcionario sea políticamente afín al gobierno no es una garantía de que tomará decisiones favorables al Ejecutivo. Otros factores cuentan en la manera como finalmente un funcionario decide. Algunos de esos factores son personales, como por ejemplo el prestigio del nombrado. Las personas que tienen mucho reconocimiento social suelen ser más autónomas que las que carecen de esa condición. Otros factores son institucionales. Así por ejemplo, cuando el periodo para el cual una persona es nombrada es muy largo, la independencia aumenta, debido a que el nombrado estima que

12 Como no tuvimos en cuenta todas las decisiones tomadas, las conclusiones de esta variable pueden ser consideradas como tentativas.

se juega su carrera en ese lapso de tiempo. También es importante tener en cuenta la naturaleza de la función que cumple la institución. No es lo mismo una institución técnica como el Banco de la República, que una institución política, como el Consejo Nacional Electoral (CNE). El carácter técnico hace más difícil la cooptación política.

Otros factores también intervienen, como el interés del gobierno de proteger ciertos actores sociales y ciertos intereses. Así por ejemplo, el interés de promover la confianza inversionista y la fortaleza de las empresas (nacionales e internacionales) y de los organismos intergubernamentales podría ayudar a comprender mejor por qué la independencia del Banco de la República aún se mantiene. Un gobierno como el del presidente Uribe está dispuesto a hacer ciertas concesiones en una institución que mantiene fuertes arraigos en el mundo empresarial y entre los economistas liberales, mientras que no haría lo mismo en otra institución en donde las organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos y los juristas independientes tienen un peso importante.

Aquí no hacemos un análisis de fondo de estos factores causales que ayudan a explicar por qué un funcionario decide de una manera o de otra. Eso implica un análisis comportamentalista (*decision-making behavior*) que estuvo fuera de nuestro alcance. Sin embargo, tuvimos en cuenta estos factores al momento de hacer algunos de los análisis que vienen más adelante y, sobre todo, lo tuvimos en cuenta para mostrar cómo del hecho de que el presidente nombre o ayude a nombrar en las instituciones personas afines a sus políticas no se sigue necesariamente —aunque sí probablemente— que esos funcionarios o esas instituciones tomarán decisiones favorables al gobierno.

En esta investigación estudiamos el peso de las dos variables en cada una de las instituciones. Con base en ello establecimos tres niveles de influencia. Si la primera variable la denominamos “personas” y la segunda “decisiones”, los tres niveles surgen de la siguiente manera: en el primero, el go-

bierno no cuenta con ninguna de las dos (ni personas, ni decisiones), en el segundo, cuenta con una sola (personas), y en el último, cuenta con las dos (personas y decisiones). Dicho de manera más explicativa: en primer lugar, existe un nivel de influencia baja o nula que se caracteriza por el hecho de que la composición de los funcionarios que dirigen la institución es mayoritariamente independiente del gobierno y de la coalición de gobierno y, por tanto, toman decisiones independientes e incluso contrarias a los intereses del gobierno. A esta primera categoría la llamamos grado de influencia “C”.

De otra parte, la independencia no es sinónimo de oposición. Puede haber casos en los cuales una institución no es afín políticamente al gobierno y, no obstante, toma decisiones afines a sus intereses. Pero claro, esto es poco frecuente. Por eso este caso extraño no lo tenemos en cuenta en esta investigación.

En segundo lugar, existe un nivel de influencia intermedia, que se caracteriza por el hecho de que el gobierno cuenta con apoyos políticos fuertes en la institución (personas) pero eso no garantiza que las decisiones de esa entidad sean siempre tomadas en el sentido previsto por el Ejecutivo. Este nivel de influencia intermedia lo llamamos “B”.

Finalmente, existe un nivel de influencia alto en el cual sólo hay cercanía política (personas), sino que la institución decide de acuerdo con lo querido por el Ejecutivo (decisiones). Llamamos este grado de influencia “A”. Es sólo en este último caso en donde hablamos de cooptación política de una institución por parte del gobierno.

CUADRO 3. Grados de influencia del gobierno-coalición según personas y decisiones

PERSONAS			
		SÍ	NO
DECISIONES	SÍ	Cooptación (A)	Independencia coincidente
	NO	Influencia media (B)	Independencia (C)

Con base en este modelo de análisis, nos dimos a la tarea de clasificar las instituciones que hacen parte de los sectores del Estado que hemos denominado JECA.

Esto se hizo en un periodo de ocho años divididos en cuatro momentos específicos cada dos años, en los años impares de los periodos presidenciales. Seis instituciones fueron estudiadas en profundidad, a partir de entrevistas y documentos institucionales. Otras tantas fueron incluidas en el análisis, aprovechando la existencia de información de prensa suficiente para establecer los niveles de influencia. La información completa de esta investigación se encuentra en los capítulos intermedios de este libro. Aquí resumimos los resultados obtenidos y explicados en esos capítulos.

Defensoría del Pueblo

Tras la renuncia en 2003 de Eduardo Cifuentes, la institución quedó a cargo de Vólmar Pérez. Según la información recolectada, la Defensoría se convirtió en una cuota burocrática del Partido Conservador, y eso se evidencia en el apoyo de dicho partido y de la coalición de gobierno en las cuatro elecciones por las que ha pasado Pérez en el Congreso. En cuanto a sus actuaciones, todo sugeriría que la dependencia de Pérez con respecto al gobierno también es clara y eso se comprueba en la ausencia casi absoluta de la Defensoría en cada uno de los grandes debates, álgidos por cierto, que ha tenido la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe. De esta forma, la Defensoría del Pueblo actualmente es un caso de cooptación, en donde el defensor del pueblo tiene afinidad política (personas) y toma decisiones favorables al gobierno (decisiones).

El defensor del pueblo es un funcionario muy particular. Su labor consiste en recibir denuncias de la gente por violaciones de los derechos humanos, pero no tiene poder para sancionar a nadie, ni para imponer políticas públicas. Lo único que puede hacer, y eso no es poco, es utilizar la alta investidura que tiene para denunciar las injusticias que se cometen contra

la gente. Su poder radica en su persona y en lo que dice; en su credibilidad moral y en la imparcialidad política de sus denuncias. Es por eso que un defensor puede tener mucho poder e influencia, como en su momento los tuvo Eduardo Cifuentes, o ninguno, como sucede en la actualidad.

La Corte Constitucional

En los últimos años el gobierno ha incrementado su influencia en la Corte Constitucional. Primero, porque durante los dos periodos presidenciales la composición de la corporación cambió totalmente. El proceso comenzó en el 2004, se profundizó entre el 2006 y el 2008, y finalizó a comienzos del 2009. Segundo, porque de acuerdo con el diseño constitucional, de los nueve magistrados el presidente puede presentar tres ternas. El análisis del proceso de nombramiento, su origen y orientación política sugeriría que la influencia del presidente y la coalición de gobierno en estos magistrados es mucho mayor a lo deseable. Tercero, porque de las seis ternas que elaboran el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia resultaron elegidos tres magistrados de orientación política conservadora.

De esta forma, todo parece indicar que la nueva Corte quedó conformada así: tres magistrados afines al gobierno porque fueron ternados por él (Mauricio González, María Victoria Calle y Jorge Pretelt), tres afines al gobierno por su filiación política conservadora (Nilson Pinilla, Gabriel Mendoza y Jorge Palacio) y tres independientes (Humberto Sierra, Juan Carlos Henao y Luis Ernesto Vargas). En otras palabras, seis de los nueve magistrados podrían tener una cercanía con el presidente y la coalición de gobierno, lo que muestra una mayoría en la institución.¹³ En estas condiciones, la Corte Constitucional se ubica en un nivel de influencia intermedio, es decir, en

13 Debido a lo reciente de los nuevos nombramientos, determinar el nivel de influencia desde el punto de vista de las actuaciones políticamente relevantes es un aspecto aún pendiente. El mejor termómetro para medir la independencia de la nueva Corte será la segunda reelección presidencial.

un nivel donde la mayoría de sus miembros tienen afinidad política con el presidente, pero toman o pueden llegar a tomar decisiones independientes.

Banco de la República

Aquí sucede algo similar. La influencia del presidente se ha incrementado, aunque debido al carácter técnico de la institución, el interés estratégico del gobierno, y la fortaleza de los actores sociales interesados en su independencia, esa influencia no es tan grande como en otras instituciones. La Junta Directiva se compone de cinco codirectores elegidos por el presidente, un gerente elegido por la Junta Directiva, y el ministro de Hacienda. Con el paso de los años, el presidente Uribe ha nombrado cuatro codirectores nuevos, quienes cuentan con el poder suficiente para elegir al gerente. Entre el 2003 y el 2005 el presidente eligió a tres nuevos miembros de la Junta Directiva, algunos de ellos cercanos a él. Estos tres nombramientos se sumaron a los dos codirectores reelegidos en el 2005 pero nombrados por gobiernos anteriores (Leonardo Villar y Fernando Tenjo). Entre el 2007 y el 2009, ingresaron a la institución dos nuevos codirectores, conformando una Junta Directiva con un solo miembro no elegido por Uribe (Fernando Tenjo). En la historia de la institución, muy pocos presidentes han logrado nombrar a tantos codirectores, y, por ello, la institución estaría en un nivel de influencia intermedia (personas y no decisiones). No obstante, a pesar de la mayoría nominal del presidente y la coalición de gobierno en la institución, los resultados del estudio de caso muestran que la institución ha conservado su independencia, incluso porque la afinidad política de los codirectores elegidos recientemente no es muy clara.

Consejo Superior de la Judicatura

Mientras la Sala Administrativa del Consejo Superior conserva un importante nivel de independencia frente al Ejecutivo, algo distinto ocurre en la Sala Disciplinaria. En su composición, seis de los siete magistrados que actualmente componen

la sala pertenecen a uno de los partidos políticos de la coalición de gobierno y, por tanto, tendrían afinidad política con el gobierno. Al parecer el presidente, abusando de su poder nominador, asignó a los partidos de gobierno la posibilidad de elaborar una o dos ternas. De otra parte, la sala ha tomado decisiones afines a la voluntad política del Ejecutivo, como lo muestra la tutela que concedió al ministro Diego Palacio. Algunos estiman incluso que en esta sala se podría frenar todo el esfuerzo investigativo y sancionatorio de la Corte Suprema de Justicia frente a la parapolítica. Según esta idea, la Sala Disciplinaria sería el segundo caso de cooptación (personas y decisiones afines).

Consejo Nacional Electoral (CNE)

Mientras que en 2002 cuatro¹⁴ de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno, en 2006 ese número se convirtió en siete. Con este cambio, el CNE mayoritariamente se compone de personas afines al gobierno-coalición. Este cambio en la composición se debió, en parte, a la modificación del sistema de nombramiento que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2003 (reforma política). Las actuaciones del CNE nombrado en el 2002 no reflejaban las intenciones del gobierno y actuaba como un organismo independiente. En relación con las actuaciones del CNE elegido en el 2006, las conclusiones aún son difusas. Eso se debe a que, hasta el momento, el CNE no ha tomado decisiones de trascendencia política suficiente que permitan medir su independencia. Es probable que esto cambie cuando decida sobre la posible violación de los toques de financiación en la recolección de firmas

14 No contamos los magistrados del Partido Liberal, partido este que aunque hizo parte de la coalición de gobierno en los primeros años, se apartó a raíz de la reelección. El Partido Liberal sufrió una fuerte división al interior, y la vertiente "serpista" buscó que el Partido se distanciara de la coalición. Los magistrados del Consejo Nacional Electoral por el Partido Liberal de la época pertenecían a esta corriente.

para el referendo de la nueva reelección. Por el momento, el CNE es otro caso de influencia intermedia.

Comisión Nacional de Televisión (CNTV)

Inicialmente, en 2002, había dos delegados del gobierno en la CNTV. A ellos se sumó, en 2004, Fernando Álvarez, quien es cercano al gobierno. Entre el 2006 y el 2008 la influencia del presidente se incremento aún más debido a que otros dos comisionados cercanos al gobierno fueron elegidos (Juan Andrés Carreño y Alberto Guzmán). En lo corrido del 2009 fueron elegidas dos nuevas comisionadas que parecen confirmar las mayorías del gobierno-coalición en la institución (Zulma Constanza Casas e Ilse Moraima Bechara Castilla). No obstante esta afinidad política mayoritaria en la institución, todavía es difícil definir el grado de influencia de las actuaciones políticamente relevantes que ha tomado. El escaso control efectuado a la campaña presidencial para la reelección de 2006 sería un indicio, aún insuficiente, de su afinidad inferida de las decisiones. Por el momento, la CNTV también es un caso de influencia intermedia.

Fiscalía, Contraloría y Procuraduría

La situación de estas instituciones sería similar a las dos anteriores, según la información de prensa recolectada. En el 2005 resultó elegido Mario Iguarán como fiscal general, quien se desempeñaba como viceministro de Justicia, y su cercanía con el Partido Conservador siempre fue clara. En septiembre de 2009 la Corte Suprema de Justicia deberá elegir al nuevo fiscal general, de los tres candidatos uribistas que el presidente le presentó: Juan Ángel Palacio, Virginia Uribe y Camilo Ospina. Palacio —el “jurista uribista”— es un abogado con amplia experiencia en la rama judicial, capitán de la reserva del Ejército, y según dice la prensa, una persona muy cercana al ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio. Uribe fue abogada personal del presidente cuando era gobernador de Antioquia, y Ospina fue —durante el gobierno de Uribe— secretario Jurídico de la

Presidencia, ministro de Defensa y embajador de Colombia en la Organización de Estados Americanos (OEA). Las tensiones de los últimos años entre el presidente y la Corte Suprema podrían manifestarse nuevamente con ocasión de esta elección (*Revista Cambio* 2009, 9 de julio). En varias oportunidades la Corte ha manifestado su descontento con esta terna.

De forma similar, Julio César Turbay Quintero (hijo del ex presidente Turbay Ayala) fue elegido Contralor en 2006 y, según se rumora, su nombramiento respondió al pago del presidente por el apoyo político de su padre. Finalmente, en 2008 fue elegido Alejandro Ordóñez como procurador, de una orientación política conservadora. En estos tres casos existiría afinidad política (personas), aunque no es posible afirmar lo mismo de las decisiones políticamente relevantes que han tomado.¹⁵

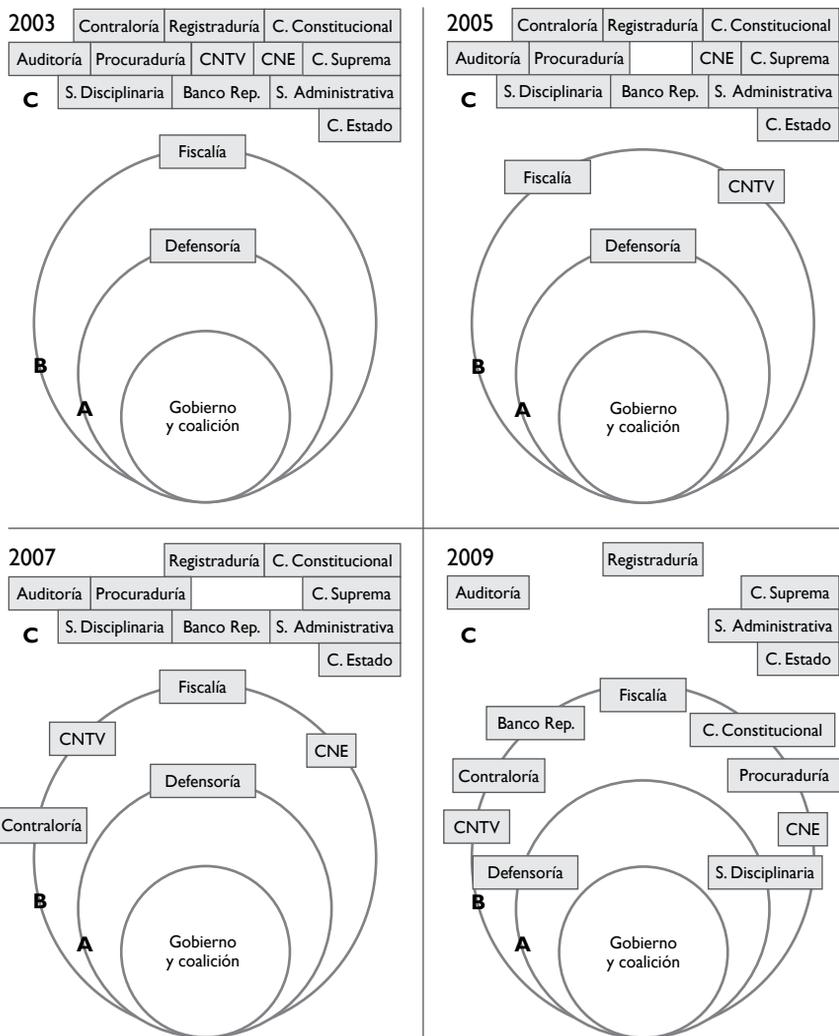
El gráfico 2 muestra la ubicación de las instituciones analizadas en tres círculos localizados alrededor de un círculo pequeño y central que representa al gobierno y la coalición. Cada uno de esos círculos externos representa una de las tres categorías analizadas (A, B o C). La distancia de cada institución respecto del círculo central (gobierno y coalición) representa el mayor o menor grado influencia. Así, contando del centro hacia fuera, el primer círculo representa “cooptación” (A), el segundo “influencia intermedia” (B). Finalmente, las instituciones por fuera de los círculos —en pequeños cuadros— representan los casos de “independencia” (C).

Quizás lo más significativo de estos cuatro gráficos es la tendencia que ellos muestran hacia la concentración del poder, es decir, desde C hacia A. Mientras en el 2003, el gobierno sólo tenía dos instituciones en su área de influencia política, y tan sólo una de ellas en el círculo más cercano, en el año 2009

15 Es difícil llegar a conclusiones, así sean tentativas, frente al grado de influencia en la variable de decisiones de estos funcionarios porque no hicieron parte del estudio de casos que en este texto presentamos. Sin embargo, el procurador parecería dar muestras de falta de independencia con la decisión de frenar las investigaciones disciplinarias en contra del ministro Diego Palacio y el embajador Sabas Pretel por el caso de la “yidispolítica”.

GRÁFICO 2

Clasificación de las instituciones según el grado de influencia del gobierno-coalición (2002-2009)



tiene ocho instituciones en su área de influencia y dos en su círculo más cercano.

En instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Sala Disciplinaria el proceso de concentración fue radical porque pasó de C a A. En la CNTV, el CNE, la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía, en cambio, fue menos drástico, pues se pasó de C a B. Finalmente, en instituciones como la Corte Consti-

tucional y el Banco de la República también parece haber una evolución de C a B aunque en estos casos es menos evidente.

Actitud gubernamental y cultura política en Colombia

La concentración del poder del Ejecutivo, y el carácter de democracia delegativa que caracteriza al régimen político colombiano (véase capítulo 1) se agrava con la actitud intolerante y el talante autoritario del presidente, lo cual, a su turno, alimenta los peores instintos de la cultura política nacional. Veamos ambas cosas.

El talante autoritario del presidente Uribe

El tema de la intemperancia presidencial ha estado presente desde el inicio del primer mandato del presidente Uribe. Con mucha frecuencia el presidente ha acusado a periodistas, líderes sociales, estudiantes e intelectuales de tener vínculos con la guerrilla, y lo ha hecho con el argumento de que, ante el terrorismo, nadie puede ser neutral. Esto es verdad, pero no significa que ante el terrorismo la oposición deba seguir las políticas del gobierno para tal efecto. El presidente no tiene en cuenta que hay gente que condena a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), pero que no está de acuerdo con la política de seguridad democrática. Precisamente por eso, porque está políticamente involucrada, la lucha de Uribe contra el terrorismo es una lucha sesgada: es tan dura contra la guerrilla como blanda contra los paramilitares. Por eso también, el empeño que el presidente pone en buscar que la izquierda democrática condene a la guerrilla se desvanece de pronto cuando se trata de que sus copartidarios de derecha —y él mismo— condenen a los paramilitares.

Pero las acusaciones temerarias del presidente no se limitan a la oposición política. También se extienden a los funcionarios del Estado que toman decisiones y opinan en sentido contrario a lo querido por Uribe. Quizás el caso más grave ha ocurrido a raíz de las decisiones tomadas por la Corte Supre-

ma de Justicia en relación con los llamados procesos de la parapolítica y yidispolítica.¹⁶ Como se sabe, la Corte se opuso a que el paramilitarismo fuera tratado como delito político. Pues bien, el presidente descalificó esta decisión afirmando que la Corte tenía “un sesgo ideológico”, que “torpedeaba” la paz en Colombia, y que algunos magistrados habían caído en la “trampa” del terrorismo agónico. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que varios magistrados de la Sala Penal tienen actualmente procesos penales activos en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, Comisión ésta en donde el presidente tiene mayorías.

Pero hay más; el 26 de septiembre de 2007, el presidente descalificó al magistrado auxiliar Iván Velásquez¹⁷ con base en las versiones de un paramilitar, quien posteriormente se retractó de lo dicho (Iván Velásquez es magistrado auxiliar de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y ha tenido a su cargo el impulso de los procesos de la parapolítica). Aludiendo a este episodio, el fiscal general habló de un montaje contra la Corte y liberó de toda sospecha al magistrado auxiliar (*El Espectador* 2008, 31 de julio). El 17 de enero de 2008, Uribe acusó por injuria y calumnia al presidente de la Corte Suprema, César Julio Valencia, quien había sostenido que el presidente lo había llamado a preguntarle por la situación jurídica de su primo Mario Uribe. El 26 de junio de 2008, Uribe hizo un llamado al pueblo (mediante la convocatoria a un referendo) en contra de la Corte, tras la condena de Yidis Medina por el delito de cohecho en el trámite de la reelección. En la misma semana, y por los mismos hechos, el gobierno acusó de falsedad a los

16 Con esta expresión la opinión pública colombiana conoce los hechos de corrupción que involucran al Ejecutivo y el Legislativo para lograr la aprobación de la reelección. La Corte Suprema condenó a tres ex congresistas (Yidis Medina, Teodolindo Avendaño e Iván Díaz Mateus), y abrió investigación preliminar contra otros 34. La Corte hasta el momento ha demostrado que varios congresistas recibieron dádivas —aparentemente del gobierno— para aprobar la reelección.

17 El “complot” de alias “Tasmania” contra el magistrado no ha sido la única oportunidad en que fue tachado por llevar los procesos con irregularidades (*Revista Semana.com* 2008, 13 de diciembre).

magistrados de la Sala Penal. Finalmente, en febrero de 2009 la opinión pública conoció que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹⁸ interceptaba ilegalmente los teléfonos de algunos magistrados de la Corte Suprema (*Revista Semana.com* 2009, 21 de febrero).

Pero esta actitud gubernamental no es sólo del presidente y del gobierno. Algunos miembros de la coalición también tienden a anteponer la continuidad y eficacia de la política de seguridad, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en Colombia. Así por ejemplo, en septiembre de 2005, los ex senadores Ciro Ramírez y Mario Uribe afirmaron que si la Corte Constitucional declaraba inconstitucional la reelección presidencial inmediata, estarían dispuestos a convocar a la desobediencia civil. Para algunos, este hecho fue un aviso de “autogolpe” o un preaviso a la Corte Constitucional de lo que podría pasar. Ciertamente, el desafío a la institucionalidad por parte de los congresistas quedó en el ambiente. Un ejemplo adicional puede verse en la respuesta que obtuvimos de un congresista colombiano. Esto fue lo que nos dijo sobre el sector JECA del Estado:

[...] en medio de la guerra que estamos viviendo el control de estas instituciones se convierte en un elemento fundamental para ganar o para perder la guerra. Le voy a poner un ejemplo concreto. Usted tiene un procurador que tenga de enemigo a las fuerzas militares, en dos o tres días acabó con la estrategia y con la política de seguridad democrática por la vía de abrirles procesos disciplinarios a los miembros de la fuerza pública. Luego, no es una pendejada. Eso es lo que pone esto en riesgo. Y además usted ve, los grupos terroristas entran inicialmente a través de organismos de control, porque es a través de ellos que sin tener poder político logran lo que no consiguieron en las urnas.¹⁹

18 Según el artículo 115 de la Constitución de 1991 los directores de departamentos administrativos, al igual que los ministros de despacho, hacen parte del gobierno nacional y dependen directamente del presidente. Sin embargo, el presidente Uribe negó haber ordenado las interceptaciones y prometió tomar medidas al respecto. A causa de este incidente, en mayo de 2009 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados confirmó una visita al país.

19 Entrevista a un congresista por el Partido de la U, Bogotá, febrero 13 de 2009.

Una ilustración más del talante autoritario del presidente, de su menosprecio por la institucionalidad, y de la subordinación del Estado de derecho a los objetivos políticos de su gobierno, se encuentra en la manera como el gobierno ha utilizado su facultad nominadora cuando le corresponde configurar alguna terna destinada a nombrar a un alto funcionario del Estado.²⁰ La Constitución faculta al presidente para configurar esas ternas y no establece ninguna restricción. Sin embargo, eso no significa que esa facultad no tenga límites. Los tiene y ello depende del tipo de nominación. No es lo mismo hablar del poder nominador del presidente cuando se trata de funcionarios del gobierno o sus agentes, de libre nombramiento y remoción (Constitución Política 1991, art. 189, num. 13), que cuando se trata de funcionarios de los organismos de control o judiciales para cuyo nombramiento se establece una responsabilidad compartida con otra institución. Dicho en términos más específicos, no es lo mismo nombrar un ministro, que participar en el nombramiento de un magistrado de la Corte Constitucional a través de la elaboración de una terna. Como lo señala Giovanni Sartori (2000), la responsabilidad del gobierno —en los asuntos de Estado— aumenta considerablemente. La misma Corte Constitucional hace alusión a esta diferencia cuando exige no confundir aquellos asuntos relacionados con

[...] la naturaleza estructural del Estado —establecida por la propia Constitución— con las políticas de los gobiernos o las decisiones del Legislativo, en cuya dinámica predomina el principio de mayoría dentro de los marcos establecidos por la Carta. Por ello, las definiciones constitucionales sobre la estructura del Estado [...] no pueden ser alteradas por los poderes constituidos sino por el propio constituyente.²¹

El poder de nombramiento del presidente es discrecional —y no arbitrario— cuando ejerce funciones de gobierno; tie-

20 Esta actitud ha sido evidente también en el caso de la CNTV. En esta entidad, el gobierno expide “decretos de uno” al momento de reglamentar los procesos de elección de los comisionados que vienen de la sociedad.

21 Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

ne plena discrecionalidad para nombrar y destituir a los ministros o directores de departamentos administrativos. Pero cuando se trata del nombramiento o la nominación de los altos funcionarios de JECA, el presidente ejerce funciones que afectan al Estado y no al gobierno, y eso hace que sus poderes estén limitados por la obligación constitucional de mantener el equilibrio institucional y respetar la Constitución. Dado que la participación del presidente en el proceso de nominación puede comprometer la estructura de equilibrios previstos en la Constitución, ésta debe surtirse con plena imparcialidad y sin favorecimientos.

Muchas de las ternas elaboradas por el presidente han sido “ternas de uno” y de “partido”. Un indicio de la veracidad de esta afirmación es el porcentaje de votos que obtuvieron los candidatos ganadores en el Congreso.²² El hecho de que sistemáticamente uno de los candidatos obtenga una mayoría abrumadora y los demás cifras irrisorias, es un indicio de que las ternas se elaboran no con tres candidatos opcionados sino con uno opcionado y dos comodines. El cuadro 4 muestra esos resultados.

En este cuadro se tienen en cuenta aquellos nombramientos en los que únicamente intervienen el Ejecutivo y el Legislativo; esto es, en el nombramiento de tres magistrados de la Corte Constitucional, del defensor del pueblo y de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En promedio, los altos funcionarios resultaron elegidos con el 79,2% de la votación efectivamente sufragada. El resultado

22 Los politólogos suelen utilizar un indicador similar que compara el total de votos sufragados por los ciudadanos (por ejemplo en un municipio) con los votos que efectivamente obtuvo un candidato. En esta oportunidad se aplica una metodología similar pero centrada en las elecciones que se realizan en el Legislativo. Es preciso aclarar que centramos nuestra atención en los procesos de nombramiento más que en las personas nombradas, para incluir aquellos casos en que una misma persona ha sido elegida en varias oportunidades. Igualmente se precisa que el total de votos efectivamente sufragados varía de acuerdo con el órgano que realice la elección. En este sentido, el máximo de votos sufragados en el Senado será de 102, en la Cámara de Representantes de 168, y en el Congreso en Pleno de 270.

CUADRO 4. Condicionamiento previo del presidente en los procesos de elección de los altos funcionarios del Estado por parte del Congreso

Corte Constitucional			
		Año	Elegido (%)
1	Mauricio González	2007	87,0
2	María Victoria Calle	2009	98,7
3	Jorge Pretelt Chaljub	2009	90,5
Promedio institución			92,1
Consejo Superior de la Judicatura - S. Disciplinaria			
		Año	Elegido (%)
1	Angelino Lizcano	2007	96,8
2	María M. López Mora	2008	45,5
3	Ovidio Claros	2008	67,2
4	Pedro Alonso Sanabria	2008	71,6
5	Julia Emma Garzón	2008	47,7
6	Henry Villarraga	2008	66,5
Promedio institución			65,9
Defensor del Pueblo			
		Año	Elegido (%)
1	Vólmar Pérez	2004	87,7
2	Vólmar Pérez	2004	89,5
3	Vólmar Pérez	2008	85,4
4	Vólmar Pérez	2008	94,8
Promedio institución			89,4
Promedio total			79,2

FUENTE: *Gacetas del Congreso* y notas de prensa. Cálculos de los autores.

es relativamente alto si se considera que el 20,8% restante se distribuye entre los dos candidatos adicionales, los votos en blanco y los votos nulos. En once de las trece elecciones analizadas, los candidatos fueron elegidos con votaciones superiores al 50%. De estos once nombramientos ocho superaron el 75%, cuatro el 90% y dos el 95%.²³ Las abrumadoras votaciones

23 Según el cuadro 4, los procesos de nombramiento que llevaron a la elección de María Victoria Calle como magistrada de la Corte Constitucional (98,7%), y a Angelino Lizcano como magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (96,8%) son los más claros al respecto.

de los candidatos elegidos sugerirían que su nombramiento se encontraba en buena medida condicionado desde la elaboración misma de la terna.

Algo similar sucede cuando el presidente postula sólo a una persona en la terna. Así por ejemplo, si bien el procurador elegido a finales de 2008 fue postulado por el Consejo de Estado, el presidente propuso una persona que no tenía las más mínimas posibilidades de ganar. Alejandro Ordóñez resultó así elegido procurador con 81 votos (el 95,2% de los efectivamente sufragados), mientras que Germán Bustillo, candidato presidencial, no obtuvo votos.

En otras ocasiones la pertenencia de los candidatos a un partido político de la coalición de gobierno parece ser el único criterio para elaborar la terna. Es así como las ternas que se utilizaron para elegir al defensor del pueblo, al fiscal y al procurador fueron del Partido Conservador. En el caso del defensor del pueblo se rumoró incluso que el presidente delegó en dicho partido su potestad constitucional para elaborar la terna. Además de estos casos, el ejemplo más claro ocurrió en la elaboración de las ternas para nombrar a los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En esta oportunidad, la opinión pública conoció cómo el presidente le dio a los partidos de la coalición la posibilidad de elaborar una o dos ternas. Por ello, los dos resultados inferiores al 50% del cuadro 4 sugerirían que la competencia fue intrapartidista.

Además de las ternas “de uno” y “de partido”, el presidente y la coalición parecen haber ejercido una influencia importante en las ternas o los candidatos que postula la rama judicial (por ejemplo, el contralor general, o los seis magistrados restantes de la Corte Constitucional), o que elige la “sociedad civil” (por ejemplo, en el caso de la CNTV).

Así pues, el problema actual no es sólo un asunto relacionado con el desequilibrio institucional sino también con la falta de transparencia. En una democracia equilibrada y deliberativa, es fundamental que las decisiones que se toman sean

públicas y estén justificadas.²⁴ De esta forma, profundizar la transparencia —aquella práctica que implica que todos “tengan vista” de lo que ocurre dentro del Estado— permite avanzar en la consolidación de la democracia. Al respecto, Popkin (2002) mostró que la transparencia en los nombramientos de los altos cargos de la justicia incrementa de forma significativa su independencia.

Finalmente, a todo esto se agrega la poca estima que el presidente tiene por la meritocracia y por los técnicos. Cuando un presidente nombra a alguien en un cargo se fija que el candidato cumpla al menos con dos condiciones: 1) que conozcan bien el oficio, y 2) que sea fiel a su causa política. Encontrar esas dos virtudes en una sola persona no siempre es cosa fácil. Por lo general, la gente que más sabe de algo carece de lealtades políticas, y la gente que más compromisos políticos tiene casi no es experta en nada. Por eso muchas veces el gobernante está obligado a sacrificar algo de conocimiento o algo de lealtad en la persona que nombra. Que haga una cosa o la otra depende mucho de su talante como gobernante.²⁵

Es cierto que no siempre tiene que haber un balance equilibrado entre lealtad y conocimiento. Es natural que el aspecto político tenga prioridad en algunos cargos, como por ejemplo cuando se trata de un ministro de gobierno. Otras veces, como sucede con los miembros de la Junta del Banco de la República o con los magistrados de la Corte Constitucional, debe primar la experticia, como dicen ahora.

El hecho es que Uribe nombra a políticos de confianza allí justamente donde más se necesitan expertos. Aquí van dos ejemplos monumentales. El primero es el de la economía y para eso dejamos hablar a un conocedor: el presidente —dice

24 Rodríguez explica claramente esto cuando dice que la transparencia y publicidad “[...] implican el proceso de salir de lo particular y abrirse a lo general, o lo que tanto vale, pasar del yo al nosotros, de la soledad del individuo al contexto social” (2004: 36).

25 A Barak Obama, por ejemplo, se le critica el hecho de rodearse de gente que sabe mucho pero que no tiene olfato político. A Uribe le pasa lo contrario.

Alejandro Gaviria en estas páginas— está divorciado de los economistas porque “[...] prefiere tomar decisiones de manera autónoma, sin mucha discusión, sin oposición interna. Y los economistas prefieren el discernimiento, la discusión permanente, inconsciente, a veces, de las urgencias de la política” (Gaviria 2009).

El segundo es la justicia. Hace poco fueron elegidos en el Senado, a partir de ternas elaboradas por el presidente, dos nuevos magistrados en la Corte Constitucional. Esas ternas, como suele suceder en este gobierno, eran ternas de uno, es decir, sólo un candidato tenía opción de salir nombrado, los demás eran comodines. Pero esto, que viola el espíritu de la Constitución, no es lo peor. Lo más grave es que las personas designadas por Uribe no saben de derecho constitucional (quizás la única certeza que tienen en esta materia —que también es la razón por la cual los nombraron— es que la ley del referendo sobre la reelección, que será sometida a su consideración, es una norma que debe ser declarada constitucional).

La cultura política de la democracia en Colombia

El actual desequilibrio institucional a favor de una democracia delegativa, y el talante autoritario del presidente Uribe, no serían tan graves si en Colombia existiera una sociedad civil fuerte y cohesionada. Infortunadamente no es así. En el texto *Cultura política de la democracia en Colombia*, Juan Carlos Rodríguez-Raga y Mitchell Seligson (2008) presentan los resultados de una investigación sobre cultura política en Colombia.²⁶ Según estos autores, una democracia estable requiere de

26 Este texto es el resultado del quinto estudio anual de opinión pública del Barómetro de las Américas (Lapop-Latin American Public Opinion Project) en Colombia. Incluye resultados de estudios con igual metodología aplicada en 22 países del continente americano. Igualmente, los resultados son representativos de los colombianos no institucionalizados (no residentes en cárceles, hospitales, instalaciones militares, escuelas, etc.), mayores de 18 años y pertenecientes a áreas rurales y urbanas del país. La elaboración de la muestra estuvo a cargo del Centro Nacional de Consultoría, y se utilizó una muestra

ciudadanos que crean en la legitimidad de las instituciones políticas y que, a la vez, sean tolerantes con los derechos de los demás. “En tal sistema, puede existir la regla de la mayoría acompañada de los derechos de las minorías, una combinación de atributos a menudo vista como la quintaesencia de la definición de democracia” (2008: 191).

Los autores estudian tanto el apoyo al sistema como la tolerancia a los derechos de los demás. Cada uno de estos dos factores, explican, se presentan en un nivel alto y bajo. Si se combina el grado de apoyo al sistema democrático, con el grado de tolerancia a los derechos de los demás, se obtienen las siguientes cuatro combinaciones: democracia estable (legitimidad y tolerancia altas), democracia inestable (legitimidad baja y tolerancia alta), estabilidad autoritaria (legitimidad alta y tolerancia baja), y democracia en riesgo (legitimidad y tolerancia bajas). Mientras que el mejor escenario es el de la democracia estable, el peor es de la democracia en riesgo. Para el caso colombiano, los autores presentan los siguientes resultados:

CUADRO 5. Respaldo al sistema y tolerancia 2008

Apoyo al sistema (legitimidad)	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia estable 30,8%	Estabilidad autoritaria 38,5%
Bajo	Democracia inestable 12,8%	Democracia en riesgo 17,9%

FUENTE: Rodríguez y Seligson (2008).

Según el anterior cuadro, la mayoría de colombianos se ubica en la “estabilidad autoritaria”, es decir, en aquella categoría caracterizada por una alta legitimidad y una baja tolerancia hacia los derechos de los demás. “Esto quiere decir que

aleatoria estratificada por conglomerados, de múltiples etapas, que incluyó 1.503 encuestados (el margen de error es del 2,53% y el nivel de confianza es del 95%) (2008: 37-38).

aunque cerca del 70% de los colombianos muestran altos niveles de apoyo al sistema político, lo cual habla bien de la legitimidad, la mayoría de éstos se muestran más bien intolerantes con los derechos de las minorías” (Rodríguez-Raga y Seligson 2008: 195).²⁷ Veamos algunos de los resultados para cada una de las variables, esto es, la legitimidad y la tolerancia.

En relación con la confianza en las instituciones, los colombianos tienen una alta confianza en las tres ramas del poder público: el 51,6% de los encuestados confía en el Congreso, el 60,1% en la Corte Suprema y el 70,3% en el presidente (el 62,94% en el gobierno nacional). Estos datos ubican a Colombia en el quinto, segundo y primer lugar, respectivamente, en el nivel comparado.²⁸ Estos resultados serían algo inferiores según la encuesta de cultura política del Departamento Nacional de Estadística (2008). Para la institución, el porcentaje de encuestados que confía —mucho o algo— en las distintas instituciones es el siguiente: Congreso 39,48%, Altas Cortes 37,92% y Presidencia 71,54%.²⁹

Estos resultados satisfactorios en materia de legitimidad, contrastan con los bajos niveles de tolerancia y ciertas actitudes contrarias a la democracia liberal. Por ejemplo, el 32,5% de los colombianos encuestados llegarían a aprobar alguna forma de censura.³⁰ Adicionalmente, los autores calculan la

27 Este resultado es alto igualmente porque de los 22 países del estudio Colombia ocupa el primer lugar, y, porque en los últimos cinco años el porcentaje de colombianos que se ubican en la categoría “estabilidad autoritaria” ha aumentado paulatinamente.

28 El estudio confirma la popularidad del presidente Uribe. Según los resultados de una encuesta —llevada a cabo luego del rescate de los secuestrados por parte de las Fuerzas Armadas—, la popularidad del presidente alcanzó el 91% (*Revista Semana* 2008, 7 de julio).

29 Las diferencias podrían explicarse por la formulación de las preguntas (por ejemplo, hablar de gobierno nacional y no de Presidencia) y por las escalas utilizadas. Si los resultados se convierten a una misma escala las diferencias no son sustanciales. Agradecemos a Juan Carlos Rodríguez Raga quien nos ayudó a comprender y a dimensionar estas diferencias.

30 Este resultado es sensible a la posición ideológica autodeclarada de los encuestados. Mientras que quienes se ubican a la izquierda aceptarían alguna forma de censura en un 30,1%, quienes se ubican a

“aversión a la separación de poderes” y observan que varios colombianos justificarían el cierre del Congreso o de la Corte Constitucional. De esta forma, el 29,1% de los encuestados cree que puede haber una buena razón para que el presidente colombiano cierre el Congreso, y un 22,6% cree lo mismo para el caso de la Corte Constitucional. En otras palabras, uno de cada tres colombianos justificaría que el presidente cierre el Congreso, y uno de cada cuatro que haga lo propio con la Corte Constitucional. Al unificar estos resultados, los autores observan que el 35,8% de los colombianos justificaría el cierre de alguna de estas instituciones, lo cual muestra una importante aversión de los colombianos a la separación de poderes.³¹

Para finalizar, los autores presentan los resultados de un índice que mide las actitudes de los colombianos en contra de la democracia liberal. Este índice se calcula a partir de la agrupación de los resultados parciales de seis indicadores. Los resultados de estos indicadores son los siguientes: el 49,5% de colombianos encuestados considera que para el progreso del país es necesario que el presidente limite a la oposición; el 48,5% cree que si el Congreso estorba el presidente debería gobernar sin él; el 43,7% considera lo mismo en el caso de la Corte Constitucional; el 44,4% considera que el pueblo debe gobernar directamente y no por medio de sus representantes; el 59,2% afirma que una vez la mayoría ha decidido hay que impedir que la minoría se oponga; y el 52,5% cree que quienes no están con la mayoría son una amenaza para el país. Según este índice, de los 22 países estudiados, Colombia ocupa el segundo lugar de aquéllos en donde los ciudadanos tienen actitudes contrarias a la democracia liberal: un lugar después de Ecuador (una de las democracias más inestables de América Latina).

la derecha la aceptarían en un 34,6%.

31 Sin embargo, es importante resaltar que este porcentaje ha disminuido en los últimos años. Dicha disminución es evidente porque entre el 2005 y el 2008, el resultado pasó del 43,4 al 35,8%.

Los resultados que presenta el Departamento Nacional de Estadística (2008) permiten matizar los anteriores. En primer lugar, plantean que la mayoría de colombianos consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (79,51% para hombres y 77,09% para mujeres). En segundo lugar, la encuesta preguntó si están de acuerdo con ciertos comportamientos. Los resultados muestran que

[...] la mayoría de los ciudadanos están de acuerdo con manifestaciones que no transgredan la ley, con garantizar la participación de las minorías y el libre acceso a los cargos de elección popular. Pero definitivamente no están de acuerdo con la invasión de la propiedad privada o la toma de espacios públicos como forma de protesta, la utilización de la fuerza para solucionar problemas y la restricción de la labor de los medios de comunicación (2008: 37).

De este estudio se pueden extraer muchas conclusiones interesantes. Una de ellas, particularmente importante para nosotros, es que la mayor legitimidad que la gente le atribuye al presidente no se debe a la mayor aceptación de la institución presidencial, sino a la mayor aceptación del presidente Uribe.³² Se trata de una legitimación personal y no institucional. Más aún, el aumento de la popularidad parece ir en contravía del respeto de la institucionalidad, es decir, parece ir a la par con una especie de autorización para violar las reglas de juego institucionales.

Conclusiones

En una democracia delegativa, dice O'Donnell, la responsabilidad (*accountability*) horizontal en el Estado, que caracteriza a las democracias representativas, es extremadamente débil o inexistente. El análisis de la concentración del poder en Colombia (dimensión horizontal) muestra que el escenario para la construcción de una democracia representativa, en sentido

32 La confianza de la gente en el presidente Uribe (70,32%) seguramente influye en la confianza en el gobierno nacional (62,94%). Esta influencia se confirma si se contrasta la confianza en el gobierno nacional y en los otros poderes del Estado.

pleno, no es el mejor. Las instancias de control político, judicial, disciplinario, fiscal y ciudadano, las mismas que la Constitución de 1991 quiso fortalecer, hoy se encuentran debilitadas por obra de la influencia política del poder Ejecutivo. El ejercicio abusivo del poder de nominación por parte del presidente, el fortalecimiento del clientelismo, la ausencia de escrúpulos a la hora de hacer componendas políticas, y la debilidad de la oposición, han ido minando la capacidad de la gran mayoría de esas instituciones para actuar con independencia y con fundamento en lo previsto en la Constitución.

El Congreso, por su parte, en tanto órgano llamado a ejercer el control político, vive una de sus más aciagas crisis de legitimidad y eso no es decir poco de una institución que raras veces ha sobresalido por el apoyo popular que obtiene. La mayoría uribista y los nexos de varios congresistas con los grupos paramilitares, han dado al traste con su función de control y contrapeso institucional.

Así, con el control paulatino del sector JECA por parte del gobierno, el Estado ha ido perdiendo el equilibrio institucional que ordena la Constitución y requiere la democracia. Esta es una gran pérdida para Colombia, intangible y difícil de recuperar. Es cierto que la institucionalidad colombiana no ha sido nunca muy fuerte —lo era quizás en comparación con sus vecinos— pero por lo menos ha sido estable y en algunos periodos de la historia reciente parecía fortalecerse. La verdad es que esa institucionalidad ha sido incapaz de contener los excesos de un presidente con una popularidad nunca antes vista en la historia reciente.

La concentración horizontal del poder se suma a la concentración vertical, es decir, al aumento de los poderes del Ejecutivo en relación con las autoridades locales. Aquí también nos encontramos con otro de los grandes objetivos frustrados de la Constitución de 1991, es decir, la descentralización política y el fortalecimiento institucional local. El Estado comunitario de Uribe, uniformado políticamente y centralizado adminis-

tratativamente, ha dado al traste, por lo menos por el momento, con ese propósito.

El desequilibrio institucional, tanto horizontal como vertical, y el deterioro de la cultura de la legalidad, tanto institucional como social, que conlleva ese desequilibrio, se agregan a los tradicionales déficit de legitimidad y eficacia del Estado colombiano que fueron analizados en el primer capítulo de este libro.

Como si lo anterior fuera poco, la ciudadanía, que en esta situación está llamada a manifestarse y a defender la Constitución, no está organizada o, peor aún, tiene un compromiso muy débil con la defensa de las instituciones democráticas y con el respeto de los derechos de la oposición política.

Referencias bibliográficas

Castro, Jaime. 2004. *Juicio a la reelección*. Bogotá: Planeta.

Departamento Nacional de Estadística. 2008. Encuesta de cultura política 2008. Informe de resultados. Recuperado el 30 de febrero de 2009 de http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=1089&id=98&option=com_content&task=section.

Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo, Isaac Deleón-Betrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método-Avina-Transparencia por Colombia.

Gaviria, José Obdulio. 2004. *Que el pueblo decida*. Bogotá: Planeta.

Gaviria, Alejandro. 2009, 21 de mayo. Uribe y los economistas. *El Espectador*.

Linz, Juan. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008, diciembre. "Balance político de la paraparlítica". En *Revista Arcanos 14*, Corporación Nuevo Arco Iris.

Madison, James. 2001. "El Federalista 51". En Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. 2009, 19 de febrero. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. A/HRC/10/032. Recuperado el 30 de febrero de 2009 de <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/publico.php3>.

Popkin, Margaret. 2002. "Esfuerzos para aumentar la independencia e imparcialidad judicial en América Latina". *Revista Sistemas Judiciales* 4: 47-60.

Rodríguez Garavito, César. 2005. "El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas". *Revista Foro* 56.

Rodríguez, Jesús. 2004. "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política". *Cuadernos de Transparencia* 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Felipe Botero. 2006. "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): pp. 138-151.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Mitchell Seligson. 2008. *Cultura política de la democracia en Colombia, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Bogotá: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).

Santana Rodríguez, Pedro. 2006. "Colombia bajo el segundo mandato de Uribe". *Revista Foro* 58.

Sartori, Giovanni. 2000. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sunstein, Cass. 2003. *Why societies need dissent*. Cambridge: Harvard University Press.

Uprimny, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García Villegas. 2006. "Introducción". En *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 15-45). Bogotá: Norma.

Villa, Armando. 2005. "El impacto institucional de la reelección". En Cárdenas, M. (coord.). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 27-45). Bogotá: Cerec.

Notas de prensa

El Espectador. 2008, 31 de julio. De testigo relevante a indagado.

Revista Cambio. 2009, 9 de julio. Corte Suprema elegirá un fiscal que gozará de plenas simpatías en el Palacio de Nariño.

Revista Semana. 2008, 13 de diciembre. El choque de dos colosos.

Revista Semana. 2008, 7 de junio. Entierro de quinta.

Revista Semana. 2008, 7 de julio. Uribe, fenómeno.

Revista Semana. 2009, 21 de febrero. Asedio a la Corte Suprema.

Senado de la República. 2008, 6 de febrero. Segunda reelección de Uribe promueve la "U" a través de referéndum. Noticias del Senado de la República. Recuperado el 10 de febrero de 2008, de <http://abc.senado.gov.co/cgi-bin>.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Páginas en Internet

Partido Conservador Colombiano. www.partidoconservador.org

Presidencia de la República de Colombia. www.presidencia.gov.co

Registraduría Nacional del Estado Civil. www.registraduria.gov.co

Verdad Abierta. Paramilitares y conflicto armado en Colombia. www.verdadabierta.com

Capítulo 10

¿Cómo restaurar los equilibrios perdidos?

Mauricio García Villegas

Rodrigo Uprimny Yepes

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

En este capítulo final abordamos el tema de las reformas que se requieren para enfrentar el fenómeno actual de concentración de poder en cabeza del presidente de la República. Este no es un tema fácil, desde luego. Muchas de las propuestas que se han hecho en los últimos años para mejorar el sistema político colombiano han fracasado. Conscientes de las dificultades que encierra este tema, partimos de los siguientes dos supuestos.

En primer lugar, son muchas las reformas posibles, pero no todas tienen el mismo alcance. Algunas son de corto plazo y están llamadas a resolver problemas de coyuntura, otras son de largo plazo y buscan responder a problemas estructurales del régimen político colombiano. De otra parte, la opción por el corto o el largo plazo y, en consecuencia, el tipo de reforma que se propone, es un asunto que depende de las posibilidades políticas que cada propuesta tiene de ser aprobada en los momentos actuales.

En segundo lugar, hay que evitar quedarse en el reformismo institucional. Para que una reforma tenga impacto y perdure requiere no sólo de un diseño que tenga en cuenta las condiciones fácticas —políticas, económicas, sociales, etc.— en las cuales la reforma está llamada a operar, sino que necesita contar con fuertes apoyos sociales y políticos durante su aplicación.

Teniendo esas premisas en mente, dividimos el texto en tres partes. En la primera, explicamos una serie de reformas puntuales encaminadas a resolver la coyuntura actual. En la

segunda, mostramos cómo las reformas que proponemos requieren del apoyo ciudadano, e ilustramos nuestro argumento con algunas experiencias de movilización ciudadana en otros países. Por último, hacemos una propuesta de cambio estructural para el régimen político colombiano que consiste en la instauración de un sistema semi-parlamentario.

Recuperar los equilibrios del régimen presidencial colombiano

Para recuperar los equilibrios instituciones perdidos en Colombia, es decir, para rearmar el “castillo de naipes” que se derrumbó con la introducción de la reelección presidencial inmediata, proponemos dos medidas: 1) descartar la posibilidad de una nueva reelección presidencial; y 2) fortalecer la independencia de las instituciones que rodean al Ejecutivo en el nivel central, regional y local.

Descartar otra reelección

En el 2008, el Partido Social de Unidad Nacional (la U) y la organización Primero Colombia plantearon la necesidad de reformar nuevamente la Constitución de 1991, con el objetivo de permitir una segunda reelección inmediata del presidente Uribe. Como resultado de un largo proceso, al momento de terminar este capítulo —septiembre de 2009— el Congreso había aprobado el proyecto y el pueblo será convocado —si la Corte Constitucional lo permite— a que, mediante un referendo, se pronuncie sobre si quiere o no reformar la Constitución.¹

Estamos convencidos de que, para detener el proceso de concentración del poder actual, hay que rechazar la posibilidad de que la Constitución sea reformada nuevamente. Estas son las razones que tenemos para defender esta posición.

1 En esta oportunidad, a diferencia del 2004, el Congreso no reformó por sí mismo la Constitución, y pretende convocar al pueblo para que mediante un referendo decida si reforma nuevamente la Constitución.

En primer término, como se explicó en el capítulo 9, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de pesos y contrapesos institucionales diseñados para periodos presidenciales de cuatro años, sin posibilidad de reelección. Al autorizar la reelección, se permitió a los presidentes reelectos gobernar el doble de tiempo al inicialmente previsto. Este hecho, como se mostró en este libro, sumado a otras variables sociales y políticas, favoreció el proceso de concentración del poder.

No obstante, todavía subsisten algunas instituciones que conservan un importante grado de independencia. Una segunda reelección conlleva la ampliación, por cuatro años más, del proceso de cooptación institucional y de concentración de poder que está actualmente en curso. Esto podría conducir, como lo muestran los análisis hechos en este libro (capítulos 1 y 9), a un posible quiebre de la democracia colombiana.

En segundo lugar, una reelección adicional reduciría aún más la competencia política, afectaría a la oposición y dificultaría la renovación política.² Creemos que la competencia política, la renovación y la alternación en el poder son condiciones esenciales para el fortalecimiento de una democracia.

En tercer término, las constituciones no se pueden reformar para adecuarlas a los proyectos políticos de una persona o de un partido. La segunda reelección —como la primera— es una reforma pensada con nombre propio, para elegir al presidente Álvaro Uribe.

Finalmente, y en sintonía con el punto anterior, una segunda reelección fortalecería el caudillismo en Colombia, y acen-tuaría el debilitamiento de las instituciones y de los partidos políticos. En lugar de institucionalizar las organizaciones políticas y de fortalecer las instituciones democráticas, una nueva reelección personalizaría aún más la política y concentraría aún más el poder en el Ejecutivo.

2 En el gobierno se defiende una visión contraria. Así por ejemplo, en una entrevista concedida a la *Revista Cambio* en octubre de 2008, José Obdulio Gaviria sostuvo que la segunda reelección debía ser inmediata y eso porque “[...] estar cambiando cada rato de presidente es muy atrasado y primitivo” (*Revista Cambio*, 2008, 16 de octubre).

Fortalecer la independencia de las instituciones

Para detener la concentración del poder en Colombia es necesario fortalecer la independencia de la justicia, la organización electoral, los órganos de control y autónomos. Estos organismos se han debilitado como consecuencia de la reelección presidencial y del temperamento caudillista del presidente Uribe. Para remediar esta situación existen dos soluciones: 1) volver al diseño original de la Constitución de 1991 en el sentido de prohibir la reelección, o 2) adecuar el diseño institucional de pesos y contrapesos a las nuevas condiciones.

La primera opción es poco viable, y no es seguro que sea la mejor. Por eso nos concentramos en la segunda. Para fortalecer la independencia de las instituciones es necesario, a nuestro juicio, lo siguiente: llevar a cabo una reforma estructural de la organización electoral; adecuar los periodos para nombrar a los altos dignatarios del Estado; reformar algunos sistemas de nombramiento y/o elección (reduciendo la facultad nominadora del presidente); y regular el procedimiento para la elección de los altos dignatarios del Estado.

Una reforma estructural a la organización electoral colombiana: la creación de una Corte Electoral³

La crisis del régimen político, el proceso de concentración del poder, y la infiltración de las instituciones por parte de los actores armados ilegales, han puesto en evidencia las fallas de la organización electoral colombiana. Buena parte de este problema se debe al diseño institucional mismo. Bajo el supuesto de que Colombia tendría por fin partidos fuertes, bien consolidados y organizados internamente con reglas de juego democráticas, la Asamblea Nacional Constituyente, y principalmente, el Acto Legislativo 01 de 2003 (reforma política), decidieron que los partidos mayoritarios debían controlar la organización electoral. En la práctica, sin embargo, y debido a que el supuesto anterior no se produjo, la politización del

3 Un desarrollo de esta propuesta puede ser consultado en Jaramillo (2007, 2008).

Consejo Nacional Electoral ha sido un obstáculo para que la organización electoral funcione como garante efectivo de la transparencia e imparcialidad de las contiendas electorales.

Por eso es importante impulsar una reforma estructural de la organización electoral colombiana. Una reforma semejante debería empezar por diferenciar con claridad la administración de las elecciones y el control de los partidos, por un lado, de la definición de las controversias electorales, por el otro. Mientras que las primeras tareas deben ser asignadas a un organismo administrativo, las segundas, es decir, la labor de dirimir conflictos, debe entregarse a un órgano judicial.

En el caso colombiano esta propuesta implicaría suprimir al Consejo Nacional Electoral, y concentrar las funciones administrativas en la Registraduría Nacional del Estado Civil, y las judiciales en un órgano judicial autónomo. Es importante determinar si este órgano judicial permanecería en la jurisdicción contencioso administrativa, o si, por el contrario, debería crearse un tribunal electoral especializado. La historia política comparada muestra la importancia que tiene la creación de nuevos órganos judiciales en materia electoral.⁴ En este sentido creemos que la creación de una Corte Electoral es una propuesta digna de ser considerada.

El equilibrio de los periodos

Como se dijo, al cambiar el periodo del presidente sin cambiar el periodo de los demás altos funcionarios del Estado, la reelec-

4 Por ejemplo, a mediados de los años noventa se promovió en México una reforma estructural a la organización electoral con el fin de dar transparencia y garantías a los procesos electorales, diferenciar las funciones judiciales y administrativas, y recuperar la independencia de la organización electoral. Esta reforma implicó la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano que desde la misma rama judicial asumiría las funciones judiciales en materia electoral. La reforma también buscó recuperar la independencia del Tribunal, y para lograrlo modificó, entre otros aspectos, el sistema para elegir a sus miembros. Anteriormente, los magistrados eran postulados por el Ejecutivo para que la Cámara de Diputados los eligiera, pero a partir de la reforma, la Suprema Corte de Justicia los postula y la Cámara de Senadores los elige. Los resultados prácticos de este Tribunal son satisfactorios. Al respecto véase Orozco (2001) y Jaramillo (2007).

ción presidencial generó un gran desequilibrio institucional. En tal sentido, un ajuste factible para recobrar los equilibrios institucionales perdidos consistiría en ampliar los periodos del resto de funcionarios. Por ejemplo, podría pensarse que los periodos de los magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que es donde el presidente tiene mayor incidencia, sean de doce años.

En el mismo sentido, es importante idear mecanismos para que la renovación de los órganos colegiados se lleve a cabo de forma escalonada — como se hace por ejemplo en los Estados Unidos —, y no en un sólo momento. Los nombramientos escalonados garantizan la pluralidad política, evitan la concentración del poder (porque las mayorías difícilmente se mantienen por largos periodos), y logran que el proceso de renovación sea paulatino. En concreto, si los periodos fueran escalonados se habría evitado que seis de los siete magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y seis de los nueve magistrados de la Corte Constitucional hubiesen cambiado en tan sólo dos años. Por ejemplo, podría pensarse que en las corporaciones judiciales los magistrados tuvieran periodos institucionales y hubiera renovaciones por tercios. Así, si en la Corte Constitucional se adoptara un periodo de doce años, entonces cada cuatro años existiría un reemplazo de tres magistrados, lo cual no sólo evitaría una incidencia excesiva del presidente de turno, sino que además permitirá una mayor consistencia de la jurisprudencia.

Reformas a los sistemas de nombramiento y/o elección

Con el propósito de fortalecer la independencia de las instituciones que están llamadas a controlar al Ejecutivo, y bajo el supuesto de una reelección presidencial inmediata, podría pensarse incluso en imponer una reducción del poder nominador del presidente en el segundo periodo de gobierno. Sería necesario entonces que la Constitución estableciera una norma en la que se dijera que los presidentes reelectos pierden su facultad nominadora en el segundo periodo de gobierno. El poder no-

minador del presidente que resulte reelegido sería ejercido por las altas cortes, los órganos de control, o, incluso, el Congreso. Esta reforma general evitaría que la reelección incremente el poder nominador del presidente y propicie, como sucede en la actualidad, el proceso de concentración del poder.

Con independencia de lo anterior, es importante reformar los sistemas de nombramiento y/o elección de algunas instituciones. De los estudios de caso realizados se identificaron tres sistemas de nombramiento y/o elección problemáticos: la Comisión Nacional de Televisión, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo. Veamos cada uno brevemente.

El mecanismo para conformar la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión es problemático. La Constitución de 1991 se limitó a establecer que la junta directiva estaría compuesta por cinco miembros; dos serían designados por el gobierno y otro sería elegido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La carta dejó a la ley la determinación del mecanismo para elegir a los dos miembros restantes, la duración de los periodos y las calidades para pertenecer a la junta directiva (art. 77). El Congreso, en desarrollo de esta autorización constitucional, expidió dos leyes que han tenido al menos cuatro limitaciones importantes: 1) no establecieron requisitos especiales para acceder a la institución (facilitando la llegada de personas que desconocen el manejo de medios de comunicación); 2) el periodo para el ejercicio del cargo (dos años) es muy corto, dificulta la continuidad de las políticas en el manejo de la televisión y aumenta las posibilidades de influencia de los sectores políticos; 3) no determinaron claramente el procedimiento para elegir a los comisionados no designados por el gobierno; 4) le otorgaron al gobierno un poder de regulación excesivo de los procedimientos en estas elecciones.

Por todo lo anterior, es necesario ampliar los periodos, elevar los requisitos para ser comisionado, enunciar los principios constitucionales que regularán el proceso de elección,

y prohibir (o delimitar claramente) la facultad del Ejecutivo para reglamentar los procedimientos.

El sistema de elección de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no es menos problemático y eso debido a que le otorgó al Congreso la posibilidad de elegir a los magistrados de las ternas que el presidente de la República le presenta (Constitución Política 1991, art. 254). La Asamblea Nacional Constituyente optó por este diseño con el propósito de evitar el “corporativismo judicial”. En otras palabras, se buscó que los jueces no eligieran a sus propios jueces, con la idea de evitar la irresponsabilidad judicial y la corrupción en la rama. No obstante, la Asamblea no tuvo en cuenta el hecho de que los jueces de los jueces también deben ser independientes.

Si se piensa mejor el equilibrio entre la responsabilidad judicial, por un lado, y la independencia judicial, por el otro, habría que reformar la Constitución y modificar el mecanismo de elección de los magistrados de la Sala Disciplinaria. Más concretamente, habría que excluir, o al menos reducir, la influencia del Legislativo y del Ejecutivo en la elección de los magistrados de la Sala Disciplinaria y, en su lugar, incluir la participación de las altas cortes y de los órganos de control.

Finalmente, la influencia determinante que tiene el Ejecutivo en la elección del defensor del pueblo ha terminado por desvirtuar la misión constitucional de la entidad. Para fortalecer la independencia de la Defensoría es preciso reconsiderar la posibilidad de que el Ejecutivo elabore la terna para defensor. Tomando en consideración estas consecuencias indeseables, y la manera como este asunto se trata en el derecho comparado,⁵ es importante encontrar un mecanismo de elección que excluya al Ejecutivo e incluya a las altas cortes, a los órganos de control y a las organizaciones de derechos humanos.

5 En la elección del Ombudsman que se lleva a cabo en otros países, participa el Legislativo, pero no siempre hay acuerdo en relación con el Ejecutivo. Al respecto véase la página de Internet: <http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/>. Recuperado el 31 de abril de 2009.

Adicionalmente, creemos que la Constitución de 1991 y la Ley 24 de 1992, tienen dos deficiencias importantes: i) permiten la reelección del defensor, y ii) autorizan al Ejecutivo para designarlo cuando se produzca una ausencia absoluta (no provisional). La reelección de los altos funcionarios de los órganos de control es perjudicial debido a que, cuando un funcionario está interesado en su propia reelección, politiza la institución y descuida el cumplimiento de su función constitucional. De otro lado, es preciso eliminar la posibilidad de que el Ejecutivo elija al defensor cuando se produzca una ausencia absoluta. Esta competencia podría radicarse en la Corte Constitucional.

La regulación del procedimiento

No todos los sistemas de elección y/o nombramiento deben ser reformados. Existen buenas razones para mantener la participación del Ejecutivo y el Legislativo en la conformación de ciertas instituciones. El caso de la Corte Constitucional es el ejemplo más claro. La Corte es elegida por el Senado de nueve ternas que envían, tres la Corte Suprema de Justicia, tres el Consejo de Estado y tres el presidente. A pesar de su independencia, la Corte Constitucional está facultada para declarar inconstitucional una ley expedida por el Congreso (que se supone el espacio democrático por excelencia). Esta facultad justifica que los magistrados de la Corte tengan importantes dosis de legitimidad política. En lugar de modificar el sistema de elección, es necesario regular estrictamente el procedimiento para elegirla, lo cual implica redefinir el perfil de funcionario y regular la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elección. A continuación desarrollamos estos dos puntos.

El perfil del funcionario

Es importante diseñar un perfil del funcionario idóneo para ocupar el cargo que se va a proveer. En dicho perfil hay que establecer una serie de condiciones de tipo técnico, profesional y moral, las cuales van más allá de los requisitos cons-

titucionales y legales necesarios para ocupar el cargo. Debe existir un perfil ideal para cada uno de los altos funcionarios del Estado.⁶

*Regulación del procedimiento
de los nombramientos y la elección*

El diseño de los procedimientos de nombramiento de los altos funcionarios públicos debe ser entendido como un proceso lento, complejo y destinado a lograr la mayor transparencia posible. En ese diseño se debe incluir no sólo la manera como los distintos poderes públicos intervienen, sino la participación de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Al respecto se pueden diferenciar dos momentos

- La nominación. Aquí es importante que el ente responsable publique en un medio de difusión masivo, el listado de los precandidatos que van a conformar la terna. Esta publicación debería estar acompañada de la hoja de vida de los precandidatos y de una declaración por escrito en la cual, tanto la autoridad nominadora como cada uno de los precandidatos expongan las relaciones familiares, económicas, políticas y profesionales que existen entre ellos. Luego de la presentación pública del candidato, debería haber un espacio para que los ciudadanos envíen comentarios, preguntas y objeciones respecto a la idoneidad e imparcialidad de los candidatos. Posteriormente, y con base en la intervención ciudadana, la autoridad nominadora debería

6 Algunos proponen incluir un requisito adicional para ocupar los altos cargos del Estado que requieren independencia, el cual consiste en la militancia previa en un partido de la oposición. La idea es plausible aunque parte de una premisa equivocada. Es razonable porque quienes pertenecen a la oposición adoptarían medidas contrarias a los intereses del gobierno y los partidos de gobierno. Pero esta premisa es equivocada porque equipara el ejercicio de oposición política con el desempeño independiente de las funciones constitucionales. Si bien la propuesta evita la concentración del poder, no reduce la politización de las entidades. Es cierto que una muestra de independencia es que los designados se atrevan a tomar decisiones contrarias al gobierno y los partidos de gobierno, no obstante, no hay que confundir la posibilidad de tomar decisiones contrarias, con el deber de hacerlo. Politizar las entidades (sea a favor o en contra del gobierno) puede resultar peligroso para el libre juego democrático.

decidir si mantiene o no a sus candidatos, y esa decisión debería estar motivada frente a la ciudadanía.

- La designación. Una vez la autoridad nombra a sus candidatos y los presenta al ente encargado de realizar la elección, debe comenzar un nuevo procedimiento público y transparente. La autoridad encargada de realizar la designación debería abrir espacios de debate —ojalá televisados— entre los candidatos, la sociedad y los medios de comunicación con el objeto de que se ventilen los temas más sensibles y el perfil de los nominados. Finalmente, la autoridad designaría al funcionario que ocupa el alto cargo, y si es una corporación colegiada, es deseable que esa designación se lleve a cabo de forma pública. Así mismo, es conveniente regular o prohibir el *lobby* o cabildeo, de tal forma que se garantice la igualdad, imparcialidad y transparencia de los procedimientos (en Colombia tenemos el peor de los escenarios porque existe un *lobby* desregulado, lo que aumenta la corrupción, el tráfico de influencias, y las posibilidades de capturar el Estado).

Estos mecanismos destinados a garantizar nombramientos transparentes, públicos, imparciales y participativos, no deben ser simplemente el producto de una coyuntura o de un momento específico sino que deben tener una cierta institucionalización.

Reinstitucionalización del gobierno y la administración local

Los riesgos identificados en la dimensión vertical del proceso de concentración (del centro a las regiones), muestran la necesidad de recuperar el papel de las instituciones locales. Es necesario reducir la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de los presupuestos que no han sido planeados. La idea misma de presupuesto implica una definición previa de los ítems en los cuales se invertirán o gastarán los recursos. Cuando estas definiciones son generales o vagas, incrementan la discrecionalidad del Ejecutivo, facilitan la personalización del poder político, y debilitan las instituciones.

Más concretamente, hay que regular el desarrollo de los consejos comunitarios y los programas de Acción Social. En relación con los primeros habría que definir el tipo de problemas que pueden ser atendidos, los criterios para tomar las decisiones, la forma en que se financian esas decisiones, la obligatoriedad de los compromisos adquiridos, la periodicidad, las condiciones para su realización, los asistentes invitados y permitidos, las reglas para el uso de la palabra, etc. En materia de política social —especialmente la que depende directamente de Presidencia— es importante que los programas de Acción Social revaloricen los canales institucionales, tanto en el nivel nacional, como regional y local. Esto implica fortalecer el papel de los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones, asambleas, alcaldías y consejos en el diseño e implementación de la política social.

Control del poder y sociedad civil⁷

El Estado es un espacio de construcción política e institucional, y no simplemente algo dado, algo que se padece o se goza. Quizás esta visión constructiva (o constitutivista, como dicen algunos) del Estado —en oposición a una visión instrumental— permita mostrar que la separación entre el Estado y la sociedad no es tan simple como parece, y que parte de la construcción institucional depende de la ciudadanía. Las instituciones no son algo fijo y terminado, sino algo dinámico que cambia en el tiempo y en el espacio. Entre instituciones y prácticas sociales existe una interconexión permanente que impide cualquier tratamiento independiente de estos dos elementos. Por eso, con mucha frecuencia, para lograr cambios sociales, o incluso cambios sustanciales en las prácticas institucionales, no basta con introducir reformas institucionales. Es necesario, además, incentivar la participación de la ciudadanía.

7 Una primera versión de estas reflexiones fue publicada con el objetivo de incidir previamente en el debate que se avecinaba en el 2008. Al respecto véase García y Revelo (2008).

Cuando los sectores progresistas, o simplemente honestos, de las instituciones no cuentan con el apoyo de la ciudadanía para llevar a cabo sus tareas, las instituciones quedan en manos de los sectores más retardatarios (o más corruptos). La experiencia internacional muestra que cuando la sociedad se organiza y presiona a las autoridades estatales, puede limitar sus actuaciones en el plano político. En lo que sigue se ilustran algunas experiencias en este sentido que han tenido lugar en los Estados Unidos, Argentina, República Dominicana y Guatemala.

Estados Unidos

En los Estados Unidos existe una larga tradición de escrutinio público a las nominaciones que hace el presidente para los jueces de la Corte Suprema de Justicia (Constitución de los Estados Unidos, 1787, artículo II, sección 2.). Los protagonistas de ese examen son el Senado, los medios y la sociedad, y su participación está destinada a asegurar la transparencia, la idoneidad y el equilibrio de poderes.

El nombramiento de los jueces de la Corte Suprema se hace de manera compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. El procedimiento que se debe seguir en el Senado no fue regulado por la Constitución, pero el mismo Senado, mediante la Regla XXXI, estableció un procedimiento para adelantarlos. En él se contempla un examen detallado de la hoja de vida de los candidatos, en el que puede intervenir el FBI —para investigar los antecedentes del candidato—, el colegio de abogados (American Bar Association) —que efectúa una prueba de idoneidad y produce un informe con tres criterios: temperamento, competencia profesional e integridad— y el Senado. Con base en dicho examen, la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado elabora un concepto y, de ser favorable, lo pasa a la plenaria para que finalmente decida si aprueba o imprueba la nominación.

Este procedimiento ha sido puesto en marcha en más de un centenar de ocasiones, y a pesar de que son pocas las veces

en las cuales un candidato ha sido rechazado —el primero de ellos tuvo lugar en 1795 con la nominación de John Rutledge—, el escrutinio público ha dado lugar a fuertes debates y a una activa participación de la opinión pública.⁸ En doce oportunidades el Senado ha rechazado el candidato del presidente. El rechazo más reciente ocurrió en 1987 cuando Reagan nominó a Robert Bork. En aquella oportunidad el Senado, y más de 300 organizaciones sociales, rechazaron la nominación de Bork. Los argumentos para ello fueron la escasa independencia del candidato respecto al Ejecutivo, y sus opiniones contra los derechos de las mujeres y la intimidación de los ciudadanos emitidas en el pasado (Johnson y Roberts 2004).

El último escrutinio comenzó a finales de mayo de 2009 ante el retiro del juez David Souter. El presidente Barack Obama nominó a Sonia Sotomayor, jueza federal de los Estados Unidos; tiene 54 años de edad, es hija de padres puertorriqueños, nació en el Bronx de Nueva York, y se graduó como abogada en la Universidad de Yale. Pero Sotomayor —a pesar del respaldo del Partido Demócrata en el Senado— no tenía su puesto asegurado. Fueron muchos los republicanos que en junio y julio de 2009 estuvieron dedicados a escudriñar hasta los más mínimos detalles de su hoja de vida con la esperanza de encontrar algo impresentable, un escándalo, incluso algo personal, que la derrumbara ante los ojos de la opinión pública. Luego de este profundo proceso Sotomayor fue finalmente confirmada por el Senado.

Argentina

El tema de la nominación y designación de los altos funcionarios del Estado ha tenido una importancia particular en Argentina. La Constitución (1994) contempla un amplio poder presidencial de nominación de los altos funcionarios del Esta-

8 Un reciente estudio sobre el tema afirma que con el paso de los años la intensidad y autenticidad de la participación ciudadana en los procesos de confirmación tiende a fortalecerse (Gibson y Caldeira, 2009).

do. Por el despacho del presidente pasa no sólo el Ministerio Público (encargado de adelantar la persecución penal) sino también los magistrados de la Corte Suprema —con el acuerdo del Senado— y los jueces de los tribunales federales (art. 99, num. 4). Como sucede en los Estados Unidos, en Argentina el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema debe ser confirmado por el Senado (art. 110).

Cuando finalizó la dictadura, en 1983, el país comenzó un largo proceso de transición hacia la democracia. Raúl Alfonsín, el primer presidente de la transición, reemplazó a los magistrados que habían sido nombrados *de facto* durante la dictadura, por cinco nuevos magistrados.⁹ Con la llegada de Carlos Ménem al poder, en la década de los noventa, se aumentó de cinco a nueve el número de magistrados de la Corte (Ley 23.774). Esta reforma legislativa, sumada a la renuncia de dos magistrados que se opusieron a la medida, permitió que Ménem nombrara a seis de los nueve magistrados. De esta manera, Ménem consolidó en la Corte una sólida mayoría favorable a sus intereses políticos.¹⁰ A las críticas originadas en estos nombramientos se sumaron luego las sospechas de parcialidad y el débil compromiso de los magistrados con la democracia y la defensa de los derechos humanos.¹¹

Con la llegada al poder de Eduardo Duhalde —quien reemplazó a De la Rúa, nombrado después de Ménem—, el presidente instó al Congreso para que adelantara juicios políticos contra los magistrados nombrados por Ménem y se diera

9 En la actualidad, dos de ellos continúan como magistrados de la Corte (Carlos Fayt y Enrique Petracchi).

10 Fueron tres los magistrados más cuestionados: Julio Nazareno porque fue jefe de la Policía de La Rioja e intendente de la capital durante la dictadura militar; Eduardo Moliné O'Connor porque su mayor mérito es haber sido presidente de la Asociación Argentina de Tenis; Roberto Barra porque acompañó desde el gobierno de Ménem toda su ofensiva privatizadora (Sabsay 2004).

11 Por ejemplo, en la década de los noventa, la Corte respaldó la constitucionalidad del perdón que el presidente Ménem otorgó a 220 soldados investigados por graves violaciones de los derechos humanos (Skaar 2002: 274).

inicio al proceso de renovación de la Corte Suprema. Duhalde suplió la primera vacante nombrando a Juan Carlos Maqueda, como resultado de una negociación secreta con los partidos políticos. En esta oportunidad, el nombramiento se efectuó a puertas cerradas, los debates fueron casi que inexistentes, y las organizaciones sociales fueron excluidas, a pesar de que habían solicitado un espacio.

Como consecuencia de estos hechos, en enero de 2002 seis organizaciones de la sociedad civil —la Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) y la Unión de Usuarios y Consumidores— se unieron para luchar por la recuperación de la legitimidad de la Corte Suprema. Para ello redactaron un documento denominado “Una Corte para la democracia”. Allí se defendía la idea de que era necesario no sólo un cambio de nombre en los magistrados de la Corte, sino una reforma al proceso de nominación y designación. Esos procesos debían ser transparentes, públicos, participativos e imparciales. En el documento no se proponía una gran reforma constitucional, sino una “autolimitación” del poder presidencial de nominación por vía reglamentaria.

Pero la presión de las organizaciones civiles no era suficiente. Se requería además la voluntad política para llevar a cabo esos cambios, y esa voluntad llegó con el presidente Néstor Kirchner. Fue así como, durante su gobierno, el presidente Kirchner criticó fuertemente la parcialidad política de los magistrados e instó al Congreso para que adelantara los respectivos juicios políticos. Como resultado de ellos, entre 2003 y 2005, por renuncia o por destitución, seis magistrados salieron de la Corte. De esta forma se fue desdibujando la “mayoría automática” consolidada por Ménem. Sin embargo, todavía existía la posibilidad de que, con la salida de los magistrados, el presidente, nombrando a seis de los nueve magistrados, pudiera cooptar nuevamente a la Corte.

La presión popular y el descrédito de la Corte hicieron posible que el presidente Kirchner no hiciera uso de esa posibilidad y aceptara limitar sus poderes de nominación. Esto se hizo, en primer lugar, por medio del Decreto 222 de 2003 que reguló el procedimiento que se debía seguir para la nominación de los candidatos. El procedimiento de nominación del Decreto contempla los siguientes pasos: i) el Ministerio de Justicia informa a la ciudadanía de los nombres que el gobierno está considerando para nominar al cargo y la invita para que, en un plazo de 15 días, se exprese; ii) el Ministerio de Justicia recibe las observaciones y solicita que el candidato entregue una relación de sus relaciones profesionales de los últimos ocho años, y una declaración patrimonial tanto personal como familiar; iii) el presidente de la República evalúa y toma una decisión razonada.

La Corte que resultó de la aplicación de esta normatividad presidencial es más cercana a la sociedad y menos dependiente de los intereses del gobierno y los partidos políticos. Por primera vez en la historia de Argentina dos mujeres componen la Corte, lo que representa el 33% del total de magistrados y el 50% de los nuevos nombramientos. Los méritos académicos y el compromiso con la democracia y los derechos humanos de los nuevos magistrados son indiscutibles.¹² Adicionalmente, el procedimiento democrático contenido en el Decreto 222 se extendió a otros ámbitos del Estado, entre ellos el Senado de la República que ideó un procedimiento que contempla la realización de audiencias públicas para la designación de los jueces de la Corte nominados por el presidente.¹³

12 Los cuatro magistrados nombrados en aplicación de este procedimiento fueron los siguientes: Eugenio Raúl Zaffaroni (2003), Elena Highton (2004), Ricardo Lorenzetti (2004) y Carmen Argibay (2005).

13 Meses después, el presidente expidió el Decreto 588 de 2003, que extendió el ámbito de aplicación del Decreto 222 a la nominación del procurador general, el defensor general y los jueces de los tribunales federales. Igualmente, algunos gobernadores provinciales han diseñado y aplicado procedimientos similares en sus poderes de nominación en lo local (Centro de Estudios Legales y Sociales 2004).

El interés por construir una Corte más legítima llevó a que el gobierno y los sectores afectos a él impulsaran una ley para la reducción del número de magistrados de la corporación. Así, en 2006, mediante la Ley 26.183, el Congreso de la República derogó la Ley 23.774 de Ménem, y volvió al número histórico de cinco magistrados. Además de los ajustes institucionales y de la veeduría a los procesos de elección, la sociedad civil —específicamente la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)— implementó un proceso para seguir las decisiones de la nueva Corte Suprema.¹⁴

La experiencia argentina muestra que el poder presidencial de nominación puede ser ejercido de forma democrática sin necesidad de reformar la Constitución (Popkin 2004). Sin embargo, para que esto ocurra se requiere voluntad política de parte de los altos funcionarios con poder de nominación y designación, de tal manera que respondan a las exigencias de publicidad, transparencia, idoneidad, imparcialidad, participación y equidad. Pero la voluntad política no suele surgir de manera espontánea; se requiere, además, que la presión ciudadana y la opinión pública motiven esa voluntad. De otro lado, el caso argentino muestra que el tema de los nombramientos de los altos cargos del Estado es más importante que un simple cambio de nombres. En tal sentido, es trascendental que se establezcan procedimientos institucionales que garanticen la calidad en los nombramientos y una participación de la sociedad.

República Dominicana

Según la Constitución de República Dominicana (1994), la designación de los jueces de la Corte Suprema se lleva a cabo en el Consejo Nacional de la Magistratura, previamente convocado por el presidente de la República (art. 64). En este Consejo

14 Los objetivos, resultados e informes de este proceso de seguimiento pueden ser consultados en la página web de ADC. Recuperado el 15 de abril de 2009 de <http://www.adccorte.org.ar>.

tienen asiento el presidente de la República, el presidente del Senado, un senador de un partido distinto al del presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados, un diputado de un partido distinto al anterior, el presidente de la Suprema Corte y un magistrado de la Suprema Corte, quien actúa como secretario.

Cuando en el año 1997 el presidente Leonel Fernández convocó al Consejo de la Magistratura para determinar la conformación de la Corte Suprema, una serie de organizaciones sociales llamaron la atención sobre la necesidad de que hubiese un procedimiento democrático que garantizara la independencia de la Corte. De esta forma se gestó una “Coalición por una Justicia Independiente”, en la cual participaron varias organizaciones sociales, destinada a diseñar un perfil de magistrado idóneo, la presentación de candidatos de origen ciudadano, una evaluación abierta y pública de los mismos, la difusión por televisión de los debates en el Consejo de la Magistratura, y la realización de foros y audiencias públicas (Salcedo 2002).

Las propuestas de la Comisión tuvieron gran impacto. Las nominaciones y discusiones del Consejo de la Magistratura fueron televisadas y la selección final del Consejo incluyó a varios de los candidatos de la sociedad que cumplían con el perfil propuesto. Según relata Salcedo (2002), del total de 16 magistrados elegidos en 1997, “Doce [...] habían sido propuestos por organizaciones de la sociedad civil. Los cuatro restantes respondían a los perfiles definidos por la Coalición” (p. 53).

Lastimosamente, los avances logrados en 1997 fueron ignorados en 2001, año en el que se suplieron tres nuevas vacantes. Luego de un largo tiempo sin que el presidente convocara al Consejo de la Magistratura para las nuevas designaciones, el Consejo designó a los magistrados sin un procedimiento público, transparente y participativo. Los debates no fueron televisados, las listas fueron muy restringidas, hubo poca participación de las organizaciones sociales, y no se realizaron foros ni audiencias públicas (Salcedo 2002). Al menos dos factores podrían explicar este retroceso. En primer lugar, luego de los

logros de 1997, la coalición y la sociedad cambiaron las prioridades de sus agendas y la coalición se desintegró (Salcedo 2002). En segundo lugar, no existieron garantías institucionales para que los logros de 1997 perduraran en el tiempo. Una coalición perdurable de la sociedad civil y una cierta institucionalización de sus logros son indispensables.

Guatemala

Según la Constitución de Guatemala (1985), los magistrados de la Corte Suprema se eligen por el Congreso, de la nominación que realiza la Comisión de Postulación (art. 215). El procedimiento para la selección de candidatos en la Comisión de Postulación no se encuentra regulado. En ella tienen asiento representantes de los rectores de las universidades, de los decanos de las facultades de derecho, del Colegio de Abogados y de la Asamblea de Magistrados de la Corte de Apelaciones.

En 1999, varias organizaciones comenzaron a elaborar propuestas destinadas a incidir en la composición de la Corte Suprema y a lograr que los nombramientos se realicen de forma transparente, participativa, pública y alejada de los intereses político-partidistas. Fue así como se creó una coalición denominada "Pro Justicia", en la cual ha tenido un rol muy importante la fundación Myrna Mack. Para el cumplimiento de sus objetivos, las organizaciones diseñaron en conjunto una estrategia tanto política como jurídica, en la que se contemplaba la elaboración de un perfil de magistrado idóneo, una propuesta de procedimiento para la selección de candidatos, y un esquema de lineamientos generales para la elección en el Congreso (Ibarra 2002).

Estas iniciativas contribuyeron significativamente a situar en la agenda política temas centrales del Poder Judicial, y a articular el trabajo de varias organizaciones sociales con intereses similares. De igual forma, el proceso de nominación de los magistrados de la Corte Suprema fue más participativo porque el presidente del Congreso, el presidente de la República y la Comisión de Postulación se comprometieron a aplicar los

procedimientos propuestos por la coalición de organizaciones sociales (Ibarra 2002; Popkin 2004).

El caso de Guatemala muestra que la responsabilidad en el nombramiento de los altos cargos del Estado recae en todas las autoridades con poder para hacerlo.

En síntesis, los casos comparados muestran que, no sólo el proceso de nominación de los altos cargos del Estado, y en particular de los altos cargos de la justicia y de los organismos de control, es algo fundamental para la democracia, sino también que ese proceso de nominación compromete la eficacia de la Constitución y del Estado de derecho. Por eso se justifica plenamente la participación de la sociedad civil con miras a exigir transparencia y responsabilidad por parte de las autoridades públicas que participan en dichos procesos.

Otras lecciones más específicas pueden ser extraídas de los casos aquí reseñados. El caso estadounidense muestra la importancia que tienen, no sólo el Senado de los Estados Unidos en el escrutinio de los candidatos nominados por el presidente, sino también los medios de comunicación y la sociedad civil, en la difusión de ese escrutinio. El caso argentino prueba que si existe voluntad política, el poder de nominación y designación puede ser ejercido de forma transparente, sin necesidad de reformar la Constitución; así mismo, muestra que hay que prestarles atención no sólo a las personas llamadas a ocupar los altos cargos del Estado, sino también al procedimiento institucional diseñado para nombrarlos. El caso de República Dominicana comprueba que para profundizar y evitar futuros retrocesos en el cumplimiento de los objetivos, la sociedad debe permanecer organizada y el procedimiento institucionalizado. Finalmente, Guatemala demuestra que la organización de la sociedad civil necesita definir un programa de acción a largo plazo, y unas estrategias de tipo político, jurídico y comunicacional.

¿Una forma parlamentaria de gobierno para Colombia?¹⁵

Una vez desarrolladas algunas ideas para revertir el proceso de concentración del poder en el corto plazo, y reafirmada la importancia de la sociedad civil en el control del poder político, a continuación abordamos una discusión de largo plazo que permita responder a los problemas estructurales del régimen político colombiano.

Llevamos más de dos décadas hablando de reforma política en Colombia. Sin embargo, en todo este tiempo, el tema de la forma de gobierno, que es central en cualquier reflexión sobre las instituciones políticas, ha estado prácticamente ausente. Estas reflexiones también han estado ausentes en el debate sobre la reelección presidencial y, por supuesto, en lo que se ha escrito sobre concentración del poder en el poder ejecutivo en Colombia. Los defensores de la reelección, por ejemplo, afirman que en los países “desarrollados” la posibilidad de volver a elegir al Ejecutivo se encuentra permitida. Pero no aclaran que esa posibilidad en los países “desarrollados”, salvo los Estados Unidos, tiene lugar en regímenes parlamentarios, semi-parlamentarios, o semipresidenciales.

Esta ausencia es desafortunada, al menos por las siguientes razones: de un lado, es posible que el parlamentarismo permita una renovación democrática de la política en Colombia, conforme a las sugerencias de autores como Linz, Valenzuela o Nino, entre otros, quienes han defendido la idea de que los problemas de incoherencia, autoritarismo e inestabilidad institucional en América Latina derivan en gran parte de la existencia de regímenes presidenciales en la región, y concluyen que nuestros países deberían adoptar una forma parlamentaria.¹⁶ En segundo término, es posible que los propósitos de la reforma política

15 Este aparte está basado fundamentalmente en un artículo elaborado por Rodrigo Uprimny (2004).

16 Los estudios de caso en favor de esa tesis pueden ser consultados en Linz y Valenzuela (1994), Nino (1993), Serra (1995) y Przeworski et ál. (1997).

de 2003 (Acto legislativo 01 de 2003) sean incompatibles con la perpetuación de un régimen presidencial; en efecto, esta reforma buscó que Colombia avanzara hacia un sistema pluripartidista, con organizaciones sólidas y disciplinadas; sin embargo, existen importantes evidencias teóricas y empíricas de que el presidencialismo, con pluripartidismo, está volcado a la crisis, pues conduce a bloqueos institucionales.¹⁷ En tercer término, no podemos olvidar que las reformas al Estado en Colombia deben estar orientadas también a superar el conflicto armado. Y, según algunos analistas, el presidencialismo dificulta la transición a la paz pues incrementa las desconfianzas entre los antiguos adversarios (Harris y Reilly 1998: 16 y 391). En cuarto lugar, contribuiría a garantizar la continuidad de las políticas de gobierno (como principal preocupación de los reeleccionistas) pero respetando la independencia de los órganos que están llamados a controlar al Ejecutivo.

En lo que sigue se discute si el parlamentarismo es o no una forma adecuada de gobierno para resolver los problemas actuales del régimen político colombiano.

La distinción entre presidencialismo y parlamentarismo

Conforme a las presentaciones clásicas sobre el tema (Duverger 1970: 198; Hauriou 1968: 206), los regímenes parlamentario y presidencial son variantes de las democracias y sus diferencias derivan de las distintas relaciones que existen en ambos sistemas entre el parlamento y el gobierno: así, el régimen presidencial se caracteriza por una separación de poderes más rígida, puesto que la composición del Ejecutivo no depende del parlamento, ya que tanto el presidente como los congresistas son elegidos directamente por la ciudadanía por un periodo fijo. En cambio, lo propio del régimen parlamentario es que la separación entre el Legislativo y el Ejecutivo es atenuada, pues la composición

17 Al respecto véanse: Serra (1995: 61); Przeworski et ál. (1997: 302); Linz y Stepan (1996: 181).

del gobierno depende de la del parlamento; si el primer ministro no cuenta con la confianza del parlamento, puede ser reemplazado como consecuencia de una moción de censura. Y, como contrapartida, el gobierno puede a su vez disolver el parlamento y adelantar las elecciones. A estas diferencias se suma que los regímenes parlamentarios suelen tener un ejecutivo dual, ya que existe una diferencia entre el jefe de Estado y el de gobierno; en cambio, en el presidencialismo, el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.¹⁸

Precisadas las diferencias básicas entre esas formas de gobierno, pasamos brevemente sintetizar el debate que se ha desarrollado sobre el presidencialismo en América Latina.

El debate sobre el presidencialismo en América Latina

Desde finales de los años ochenta, varios autores como Linz, Valenzuela, Nino, Serra, Przeworski o Lijphart, han ofrecido argumentos teóricos y empíricos sugestivos en favor de las formas parlamentarias de gobierno, y en contra del presidencialismo, en especial en América Latina.

Desde el punto de vista empírico, estos autores resaltan que casi todas las democracias serias y estables han sido parlamentarias, casi con la única excepción de los Estados Unidos, que es un régimen sui generis, cuyas particularidades no pueden ser generalizadas.¹⁹ Estos autores argumentan que esa correla-

18 Conviene igualmente tener en cuenta que existen múltiples vertientes del presidencialismo y del parlamentarismo, no sólo por variaciones en las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo sino, además, por otros factores que inciden mucho en la dinámica práctica de uno y otro régimen. El presidencialismo y el parlamentarismo deben entonces ser considerados nociones abstractas, que tienen concreciones históricas diversas. Por ello también se habla de la existencia de regímenes semi-presidenciales, como la V República francesa, que se caracterizan porque si bien el gobierno y el primer ministro deben contar con la confianza del parlamento, existe un presidente, que es elegido directamente por el pueblo y goza de mayores facultades que las de un jefe de Estado en un sistema parlamentario (Duverger 1970: 214 y ss.).

19 Según Stepan y Linz, de 41 países que mantuvieron un régimen democrático entre 1981 y 1990, 30 eran parlamentarismos puros, y

ción empírica no es casual sino que deriva de ciertas virtudes del parlamentarismo, que conviene sintetizar. En primer término, el parlamentarismo evitaría ciertas tendencias al autoritarismo y a la falta de transparencia propia de los regímenes presidenciales, puesto que obliga permanentemente al gobierno a rendir cuentas públicas al Legislativo y a la ciudadanía. De otro lado, el parlamentarismo es más incluyente pues, en la medida en que el Ejecutivo debe reflejar la composición del parlamento, la negociación entre las fuerzas políticas y la formación de gobiernos de coalición se facilita, mientras que en el presidencialismo son más usuales las competencias llamadas “suma cero” (lo que yo gano, tú lo pierdes), y por un premio único, ya que el control de la presidencia —órgano unipersonal— es la contienda decisiva.²⁰

En tercer término, el parlamentarismo facilita la alternación democrática pues logra una separación eficaz de las funciones de Estado y de gobierno, otorgando al jefe del Estado la función de preservar el régimen político en medio de la lucha de las diferentes fuerzas políticas por el control del gobierno. En cuarto término, el parlamentarismo es más flexible por cuanto el adelanto de las elecciones permite sortear las crisis más agudas, recurriendo al arbitraje de la ciudadanía y sin comprometer la legitimidad del Estado. Por el contrario, en el presiden-

sólo 4 eran regímenes presidenciales (1996: 141). Además, resaltan estos analistas, las democracias tienden a perdurar más bajo los sistemas parlamentarios. Así, Przeworski realizó un estudio de la evolución del régimen político de 135 países, entre 1950 y 1990, y concluyó que la probabilidad de que la democracia pereciera en el presidencialismo era significativamente más alta que en el parlamentarismo, pues la esperanza de vida de la democracia en el primer régimen era de menos de 20 años, mientras que en el segundo superaba los 70 años (Przeworski et ál. 1997: 301).

20 Este elemento podría ser clave para superar los conflictos armados. Por ejemplo, algunos estudios consideran que uno de los factores (obviamente no el único) que generó el fracaso de los acuerdos de Bicese de 1991, en Angola, fue la adopción de una forma de gobierno presidencialista que concentraba el poder en el presidente (Harris y Reilly 1998: 16 y 391). Por el contrario, un régimen parlamentario hubiera podido evitar ese juego de suma cero, ya que hubiera facilitado la formación de colaciones.

cialismo las crisis de gobierno tienden a transformarse en crisis de Estado. En quinto término, el parlamentarismo estimula la seriedad de los partidos políticos y la participación ciudadana. En efecto, como el parlamento es la institución fundamental en el proceso de formación de los gobiernos, y por tanto el centro de la disputa política y el espacio fundamental para la representación de las diferentes fuerzas políticas, la participación política partidista adquiere mayor sentido y vigor. Y, de otro lado, el hecho de que el cambio en la composición política de los parlamentos esté asociado a la recomposición del gobierno y, por su parte, que los gobiernos pueden disolver los parlamentos, hacen de la apelación a la ciudadanía el mecanismo por excelencia para tramitar las crisis.

En sexto lugar, los defensores del parlamentarismo argumentan que esa forma de gobierno es más eficaz, pues evita bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo debido a la posibilidad de recurrir a elecciones anticipadas, mientras que esas parálisis suceden con frecuencia en el presidencialismo. Finalmente, según esos autores, el parlamentarismo conduce a una política más responsable, en la medida en que la cooperación entre el parlamento y el gobierno es necesaria, lo cual obliga a los parlamentarios a asumir con mayor seriedad sus funciones, pues no pueden distanciarse de la suerte de los gobiernos de su mismo partido.²¹ Como consecuencia de este mayor compromiso, el parlamentarismo garantizaría la continuidad de determinadas políticas de gobierno, sin la personalización del poder político propia de los regímenes presidenciales.

Las anteriores tesis en favor del parlamentarismo han sido atacadas por otros autores, como Nohlen, Fernández, Mainwaring, Shugart y Calabresi, quienes consideran que los

21 Por el contrario, la separación orgánica entre gobierno y congreso en el presidencialismo hace que los parlamentarios manejen lo que algunos críticos llaman la “política del papá Noel”, o sea, que sólo aprueban las medidas agradables a la población, mientras que se distancian de las políticas dolorosas, que a veces son necesarias, pues no sienten la necesidad de apoyar al gobierno en esos puntos (Serra 1995: 63).

argumentos en favor del parlamentarismo son discutibles, pues se basan en una ilusión estadística,²² minimizan la importancia de los contextos sociales y culturales en la evolución de los regímenes políticos,²³ y desconocen ciertas virtudes del presidencialismo y su variedad de formas.²⁴ En lo que sigue abordamos estas críticas y defendemos una forma parlamentaria para Colombia.

La conveniencia de una forma parlamentaria en Colombia

Fuera de los argumentos generales a favor del parlamentarismo, ya presentados, existen algunos puntos específicos sobre la situación colombiana, que conviene resaltar.

En primer término, el presidencialismo genera una apuesta de suma cero por el control del Ejecutivo, lo cual incrementa las desconfianzas y erosiona la representación, pues las minorías carecen de un juego político real. El régimen es menos incluyente y favorece las desconfianzas, todo lo cual dificulta la paz y la democracia.

De otro lado, el parlamentarismo puede ser más eficiente y modernizador. Así, algunos autores han planteado que en

22 Estos autores consideran que la relación empírica entre parlamentarismo y estabilidad democrática no implica que esa forma de gobierno sea la causa de dicha estabilidad, por la sencilla razón de que los parlamentarismos estables son los europeos, y los presidencialismos inestables son los latinoamericanos (Nohlen 1998b: 87).

23 Estos críticos consideran que las propuestas parlamentarias dejan de lado los contextos históricos, que son esenciales, y por ello desconocen que América Latina es más favorable a las fórmulas presidenciales, no sólo porque la cultura política apoya claramente esa forma de gobierno sino además porque el presidencialismo ha jugado un papel muy importante en la integración nacional y en la construcción de los Estados latinoamericanos (Nohlen 1998b: 92).

24 Entre las virtudes del presidencialismo estos autores mencionan las siguientes: permite una mayor opción al elector; posibilita que el pueblo elija directamente al jefe de gobierno, lo cual incrementa la transparencia y el poder de los votantes, mientras que en un sistema parlamentario, el jefe de gobierno resulta de una negociación entre los partidos; los periodos fijos no son sinónimo de rigidez sino una garantía de estabilidad; y la separación orgánica entre Ejecutivo y Legislativo asegura un mayor control recíproco entre las ramas del poder (Calabresi 2001: 56 y ss; Mainwaring y Shugart 2002: 40 y ss.).

Colombia es necesario superar los bloqueos que se han dado entre el Ejecutivo y el Congreso. Incluso, sostienen que el Ejecutivo suele tener visiones y propuestas modernizantes, pero que el Congreso las bloquea por su espíritu clientelista y por la presencia excesiva de intereses rurales (Archer y Shugart 2002: 173). Por ello, fórmulas como la parlamentaria, que obligan a que haya una responsabilidad del Congreso en el gobierno, hacen más adecuados, flexibles y responsables estos manejos, y pueden lograr más representatividad. El régimen sería más incluyente y representativo, pero al mismo tiempo más eficiente.

En Colombia, el Congreso no ha desempeñado un papel importante como contrapeso, pero tampoco asume la responsabilidad de las políticas de gobierno. Por ello es importante incrementar su responsabilidad y blindar a los demás sectores del Estado de una independencia considerable.

Un último punto decisivo para defender las propuestas parlamentarias es el siguiente: Colombia, en los últimos años, ha avanzado hacia un sistema pluripartidista que, si la reforma política 2003 cumpliera con sus propósitos, se caracterizaría por tener organizaciones políticas disciplinadas y democráticas. Ese escenario, que es deseable, incrementa sin embargo los riesgos de un régimen presidencial pues algunos estudios han mostrado que ellos son mayores en sistemas pluripartidistas, con partidos disciplinados, pues aumentan los peligros de parálisis institucional, debido a que el Congreso y la Presidencia pueden estar dominados por fuerzas políticas distintas.²⁵

Pero la efectividad de la reforma política de 2003 es muy discutible porque en Colombia los partidos políticos aún no son disciplinados y democráticos, y, porque el gobierno consolidó unas fuertes mayorías en el Legislativo que han llevado a la concentración del poder que hemos analizado en este libro.

25 Por ello no resulta sorprendente que sean muy raros los regímenes presidenciales estables, con un sistema pluripartidista. Así, según datos de Stepan, entre 1979 y 1989, el régimen democrático se mantuvo sin interrupción en 42 países en el mundo, pero ninguno era un sistema presidencialista pluripartidista (Linz y Stepan 1996: 182 y 277).

Por consiguiente, si queremos avanzar hacia un sistema multipartidista serio y disciplinado, conviene igualmente que nos encaminemos a alguna forma de régimen parlamentario.

Los reparos a las posibilidades y virtudes del parlamentarismo no son convincentes, ni en el plano general, ni específicamente en el caso colombiano. Es cierto que no deben exagerarse ni las virtudes de la ingeniería constitucional ni el peso de las instituciones en las dinámicas políticas. Por ello es razonable afirmar que la estabilidad de las democracias parlamentarias europeas, así como la inestabilidad y el autoritarismo de los presidencialismos latinoamericanos, se deben también (e incluso tal vez preponderantemente) a otros factores, como la cultura política o las estructuras socioeconómicas, como lo resalta Nohlen. Sin embargo, no por ello podemos desestimar la eficacia propia de las formas de gobierno, pues las evidencias empíricas sugieren que las formas parlamentarias acompañan democracias más estables y flexibles no sólo en Europa, sino en países pobres y con tensiones muy graves.²⁶

Las objeciones contra el parlamentarismo en el caso colombiano tampoco convencen. La inexistencia de partidos políticos disciplinados y fuertes no es decisiva. En el caso colombiano y brasileño la fragmentación de los partidos es en buena medida una expresión del presidencialismo, pues si la política partidista no es un camino para influenciar significativamente las grandes decisiones políticas, sino para obtener pequeñas prebendas, los partidos carecen de sentido para el ciudadano, y no existen incentivos para la formación de agrupaciones

26 El ejemplo más impresionante es la India, la mayor democracia del mundo que, a pesar de sus enormes dificultades, ha logrado preservar, desde su independencia, un sistema democrático, con amplias libertades. Y se trata de un régimen parlamentario. Pero no es el único caso. En el Caribe, a pesar sus tensiones y dificultades, uno de los pocos países que no ha conocido una dictadura abierta y no ha tenido una ruptura institucional es Jamaica. Y es también un régimen parlamentario. Finalmente, en África, los pocos países que han logrado preservar desde su independencia alguna forma democrática de gobierno, como Botswana, han asumido en general una forma parlamentaria de gobierno (Przeworski et ál. 1997: 302).

disciplinadas. Por el contrario, el parlamentarismo estimula la existencia de partidos disciplinados, pues la suerte de los parlamentarios depende del desempeño gubernamental (Hoskin 1991: 152; Serra 1995: 42).

De otro lado, la contribución del presidencialismo a la construcción del Estado nación es discutible. El presidente en Colombia ha sido en general el líder de uno de los partidos en contienda. En tal contexto el presidencialismo, lejos de favorecer la formación de un Estado moderno en el que pudieran identificarse todos los colombianos, puso a las instituciones al servicio del partido del presidente de turno, lo cual acentuó la privatización del espacio público y la fragmentación social y política. Tampoco se puede argumentar que nuestro presidencialismo tiene como fundamento la división de poderes como ocurre en el régimen estadounidense, pues los presidentes colombianos, y latinoamericanos, han gozado de prerrogativas exorbitantes, como los poderes de excepción, la dictadura fiscal, etc. (Archer y Shugart 2002: 129 y ss.). El proceso de concentración del poder ocurrido en los últimos años en Colombia confirmaría nuevamente esta idea.

La objeción de la cultura política presidencialista tampoco es decisiva. En Colombia, por el desprestigio de la política y de los partidos, y por las visiones casi místicas y mesiánicas que la ciudadanía todavía tiene de la figura presidencial, la cultura política no es favorable al régimen parlamentario. Así, muchos colombianos, en vez de asumir sus responsabilidades políticas, siguen esperando la llegada de aquel gran líder que conquiste la presidencia, gracias al fervor popular, y pueda entonces salvarnos de nuestras desgracias. Sin embargo, esa cultura política, si bien dificulta la puesta en marcha de las propuestas parlamentarias, es un nuevo argumento en favor de esas formas de gobierno. En efecto, el presidencialismo fortalece (y se alimenta de) las culturas políticas caudillistas, que no contribuyen a la democratización de las prácticas políticas. En cambio, el parlamentarismo se sustenta más en las responsabilidades de los propios ciudadanos.

Finalmente, en la perspectiva de una transición fundada en los acuerdos de paz, las fuerzas políticas emergentes deberán tener una participación significativa en el parlamento, como forma de oposición política o como alternativa de gobierno, según el caso.

Las dificultades para adoptar formas parlamentarias en Colombia

La sociedad colombiana está afectada por formas de polarización en torno a los modelos de desarrollo, los derechos humanos, el régimen democrático, las relaciones internacionales, las consecuencias sociales del narcotráfico, etc. En tal contexto, y por las razones explicadas, un régimen parlamentario ofrece ventajas, ya sea como espacio de expresión de proyectos diversos de futuro y, por tanto, como principio de un modelo ampliado de gobierno y oposición, o ya sea como espacio de negociación de acuerdos que expresen esa diversidad. Somos entonces partidarios de un régimen parlamentario para Colombia. Pero no somos ingenuos. Existen dos objeciones importantes para ser debatidas.

De un lado, y como se señaló, existen muchas variantes de parlamentarismo, y los éxitos de unos y otros son bastante disímiles. Por ello acierta Sartori cuando señala que si concluimos que la alternativa al presidencialismo es un sistema parlamentario, es necesario todavía decidir qué forma de parlamentarismo (1992: 40). No basta entonces con señalar que el parlamentarismo podría convenir; es necesario especificar qué tipo de forma parlamentaria. De otro lado, una propuesta de cambio a una forma de gobierno parlamentaria tiene hoy escasa viabilidad política en Colombia, pues la cultura política existente, y la mayor parte de las fuerzas políticas, son favorables al presidencialismo.²⁷ Y es obvio que las propuestas de reforma ins-

27 Además, los estudios comparados muestran que es muy difícil que un país cambie su forma de gobierno (Przeworski et ál. 1997: 304 y 305).

titucional, si quieren ser realistas, tienen que tomar en cuenta sus posibilidades de realización.

Las anteriores consideraciones sugieren que tal vez lo más adecuado sea proponer una forma semiparlamentaria, o un sistema híbrido de gobierno para Colombia. Habría un presidente electo, que sería jefe de Estado, y desarrollaría ciertas funciones de cohesión nacional, y un primer ministro que ejercería las funciones de gobierno, y debería contar con la confianza del parlamento. Dos razones justifican la opción a favor de esta forma mixta: la viabilidad política y la necesidad de separar políticas de gobierno y políticas de Estado. Así, de un lado, una propuesta de ese tipo tiene más viabilidad política en la cultura presidencialista colombiana, pues aquellos que temen al parlamentarismo, o son demasiado reacios a abandonar el presidencialismo, pueden ver la transición hacia un régimen semipresidencial como una renovación del presidencialismo, más que como un abandono de ese régimen.

De otro lado, en sociedades fragmentadas y polarizadas, como la colombiana, conviene distinguir las tareas de gobierno, de las funciones más generales del Estado, y por ello la figura presidencial, como un jefe de Estado, con algunas prerrogativas, sigue teniendo sentido. Esto implica superar el juego de “suma cero” propio del presidencialismo.

Conclusión

En este capítulo final hemos partido de los siguientes dos supuestos: en primer lugar, creemos que los males actuales del sistema político colombiano —concentración del poder, clientelismo, caudillismo, corrupción, mediocridad— han llegado a un punto tal que, en un futuro próximo, pueden poner en riesgo la permanencia democrática de las instituciones previstas en la Constitución de 1991. En un país con los problemas que tiene Colombia, éste es un mal adicional que no nos podemos permitir. En segundo lugar, esos males no sólo plantean la necesidad de llevar a cabo reformas puntuales y cambios precisos en las prácticas políticas actuales, y en las relaciones

entre el poder ejecutivo y las demás ramas del poder público, sino también la necesidad de repensar la bondad el régimen político presidencial colombiano.

No es fácil hacer propuestas para mejorar el sistema político colombiano. Basta con ver el listado de las que han fracasado, para asumir esta tarea con cautela. Eso hemos tratado de hacer en este capítulo final, lo cual nos ha conducido, en primer lugar, a ser conscientes de que el derecho y las reformas institucionales son variables dependientes, es decir, no actúan de manera autónoma. La cultura política, las relaciones de poder subyacentes a las prácticas políticas, la opinión pública y la ciudadanía, son algunas de esas otras variables que intervienen en el juego político y que bloquean, neutralizan o promueven las reformas institucionales, según el caso. Por eso, aquí hemos dedicado un apartado especial a la participación ciudadana en los procesos de nombramiento de altos funcionarios del Estado por parte del poder ejecutivo. Por eso también, al defender aquí la propuesta de un régimen político semiparlamentario para Colombia, hemos sido cautelosos en reconocer que es una propuesta que tal vez no sea viable en la actualidad, sin que ello afecte nuestra convicción de que es necesario empezar a defender su implementación parcial y paulatina.

De otra parte, y en sintonía con lo dicho, hemos diferenciado varios escenarios. Uno coyuntural, de corto plazo, en el cual se asume que las fuerzas políticas dominantes que han llevado a la crisis actual siguen en pie, y uno estructural, de largo plazo, destinado a cambiar el escenario político, las fuerzas que allí participan y las reglas de juego —formales e informales— que allí imperan. Nos ha parecido importante mantener esta doble mirada: tratar de remediar, a través de reformas puntuales, algunos de los males actuales —en particular el de la concentración excesiva de poder en cabeza del Ejecutivo—, y no perder de vista el hecho de que una solución completa y duradera de los problemas que enfrentamos ahora implica un debate de fondo sobre el régimen político presidencial en Colombia, debate que debemos construir desde ahora.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, Bruce. 2000. "The New Separation of Powers". En *Harvard Law Review*, 113.
- Archer, Ronald y Matthew Soberg Shugart. 2002. "El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Calabresi, Steven G. 2001. "The virtues of presidential government: why professor Ackerman is wrong to prefer the German to the U.S. Constitution". En *Constitutional Commentary*, 18.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2004. *Informe anual*. Recuperado el 1 de julio de 2008, de http://www.cels.org.ar/documentos/index.php?info=publicacionesTpl&ids=3&lang=es&ss=126&_pagi_pg=2.
- Duverger, Maurice. 1970. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2008. "Poder nominador del presidente y equilibrio institucional". En *Revista Foro*, 65, pp. 75-91.
- Gibson, James y Gregory Caldeira. 2009. *Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People*. Princeton University Press.
- Harris, Peter y Ben Reilly (eds.). 1998. *Democracy and Deep Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Estocolmo: IDEA.
- Hauriou, André. 1968. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris: Montchrestien.
- Hoskin, Gary. 1991. "Los partidos tradicionales: ¿hasta dónde son responsables de la crisis política?" En Francisco Leal y León Zamosc (eds.). *Al filo del caos*. Bogotá: TM-IEPRI-UN.
- Ibarra, Carmen. 2002. "Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en la administración de justicia en Guatemala". En *Iniciativas de la Sociedad Civil para la transparencia en el Sector Judicial*. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2007. "Los órganos electorales supremos". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 371-436.

Jaramillo, Juan Fernando. 2008. "La reforma de la organización electoral colombiana". En Diego Tarapué, Giovanny Sánchez (coords). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*, pp. 75-110.

Johnson, Timothy y Jason Roberts. 2004. Presidential Capital and the Suprem Court Confirmation Process. *The Journal of Politics*, 65. Recuperado el 20 de julio, de <http://www.polisci.umn.edu/~tjohnson/MyPapers/JOP2004.pdf>.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: John Hopkins Press.

Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: John Hopkins Press.

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Nino, Carlos Santiago. 1993. "Presidencialismo y reforma constitucional en América Latina". En *Contribuciones*, Año X, núm. 3.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.). 1991. *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

—. 1998. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, Dieter. 1998a. "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". En Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, Dieter. 1998b. "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas". En Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Orozco, Jesús. (coord.). 2001. *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: IFE-PNUD-UNAM-III-IFES-IDEA International-TEPJF.

Popkin, Margaret. 2002. "Esfuerzos para aumentar la independencia e imparcialidad judicial en América Latina". *Revista Sistemas Judiciales*, 4, 47-60.

—. 2004. "Fortalecer la independencia judicial". En Luis Pásara (ed.). *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

y Lima: Instituto de Defensa Legal. Recuperado el 1 de julio de 2008, de <http://www.dplf.org/uploads/1184345769.pdf>.

Przeworski, Adan, Michael Álvarez, José Cheibub y Fernando Limongi. 1997. "What makes democracies endure?" En Larry Diamond et ál. (eds). *Consolidating the third wave democracies*. Baltimore: John Hopkins Press.

Romero, Marco. 1999. "El conflicto armado y los límites de la reforma política". En Varios autores. *Conversaciones de paz. Redefinición del Estado*. Bogotá: Agenda Ciudadana.

Romero, Marco y Rodrigo Uprimny. 2002. "La forma de gobierno en Colombia: ¿presidencialismo, o parlamentarismo, o qué?" En Jairo Estrada, Marco Romero, Ricardo Sánchez, Rodrigo Uprimny y Henry Vargas. *Estado social, presidencialismo y banca central*. Bogotá: Ministerio del Interior-Universidad Nacional -mimeo.

Sabsay, Daniel. 2004. "El juicio político a la Corte Suprema en la República Argentina". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, pp. 493-519.

Salazar, Katia. 2005. "La confirmación del magistrado John Roberts". *Justicia Viva Mail*, 215. Recuperado el 20 de julio de 2008, de <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0215.htm>.

Salcedo, Carlos. 2002. "La transparencia en la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana". En *Iniciativas de la Sociedad Civil para la transparencia en el Sector Judicial*. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal.

Sartori, Giovanni. 1992. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo". En Óscar Godoy (ed.). *Cambio de régimen político*. Santiago de Chile: Universidad Católica.

Serra, José. 1995. *Reforma política no Brasil*, 3 ed. São Paulo: Editora Siciliano.

Skaar, Elin. 2003. "Independencia judicial y política de derechos humanos en Argentina y Chile". En Germán Burgos (ed.). *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*. Bogotá: ILSA.

Una Corte para la democracia. 2002, 5 de enero. Recuperado el 30 de junio de 2008, de http://www.cels.org.ar/common/documentos/corte_I.pdf.

Uprimny, Rodrigo. 2004. "¿Una forma parlamentaria de gobierno en Colombia?". *Revista Nueva Página*, vol. 1, núm. 1, pp. 174-189.

Notas de prensa

Revista Cambio 798. 2008, 16 de octubre. La reelección debe ser para 2010.

Páginas en internet

Asociación por los Derechos Civiles de Argentina. <http://www.adccorte.org.ar>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Ombudsnet.
<http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/>.

Autores

Mauricio García Villegas

Abogado de la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín (Colombia) y doctor en ciencia política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), e investigador asociado del Institute for Legal Studies de la Universidad de Wisconsin-Madison (EE.UU.) y del Centro de Estudios Jurídicos (Cerdhap) de la Universidad de Grenoble (Francia). Fue columnista del periódico *El Tiempo*, y en la actualidad lo es del periódico *El Espectador*.

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Abogado y especialista en derecho constitucional de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario de Bogotá (Colombia), y estudiante de ciencia política de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia).

Rodrigo Uprimny Yepes

Abogado, Doctor en economía política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en sociología jurídica de la Universidad de Paris II, y un DEA (magíster) en socioeco-

nomía del desarrollo, de la Universidad de Paris I (IEDES). Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y profesor de derecho constitucional, derechos humanos y teoría del Estado de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Fue director de la maestría en derecho de esa Universidad.

Catalina Vargas Silva

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia). Estudiante de la especialización en conflictos armados y paz de la Universidad de los Andes de Bogotá (Colombia). Durante la realización del libro se desempeñó como asistente de investigación del Centro de Estudios de Derecho, Estado y Sociedad (Dejusticia).

Sebastián Rubiano Galvis

Estudiante de derecho de la Universidad de los Andes de Bogotá (Colombia). Asistente de investigación del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), del grupo “Crimen, conflicto y sociedad”, y de la Relatoría de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes de Bogotá (Colombia).

MaYorías

SiN Democracia

Desequilibrio de poderes
y Estado de derecho en
Colombia, 2002-2009

El tema de la reelección presidencial está presente, con breves interrupciones, en los grandes titulares de la prensa nacional que se publican desde 2004. Es mucho lo que se ha dicho, discutido y analizado a favor o en contra de la reelección durante este tiempo. El corazón del desacuerdo está en el concepto de democracia. Mientras los defensores de la reforma ponen el acento en las mayorías políticas y creen que hay que acomodar las reglas de juego constitucionales a esas mayorías, los opositores hacen una distinción entre los asuntos coyunturales de la política –mayorías y minorías– y los asuntos estructurales o de largo plazo que están en la Constitución y que son los fundamentales.

En este libro –resultado de una investigación del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)– se defiende la institucionalidad contra los embates de las mayorías políticas. El debate no debe centrarse en si el presidente Uribe se merece o no la reelección, sino en si esta reelección, o cualquier otra que se presente en el futuro, respeta la Constitución. Dicho en otros términos, la voluntad del pueblo tiene límites y esos límites son, además, una manera de defender esa voluntad popular contra ella misma, es decir, contra su propio desbordamiento. Toda la historia de la democracia constitucional puede ser resumida como un esfuerzo por encontrar un justo balance entre la voluntad de las mayorías políticas y el respeto de unas reglas institucionales que encaucen esa voluntad y no permitan que se desborde.

Este debate sobre la reelección es sin duda muy interesante. Sin embargo, por ser una discusión teórica no alcanza a captar toda la problemática institucional concreta que ha enfrentado el país. En este libro se aborda esa discusión teórica pero, además, se hacen estudios de caso institucionales para mostrar, empíricamente, cómo la reelección presidencial ha modificado no sólo el equilibrio entre los poderes públicos en el Estado, sino también el tipo de régimen político que tradicionalmente ha existido en Colombia.

ISBN: 978-958-99142-0-5



9 789589 991420 5