

## **El régimen presidencial en Colombia**

**Durante casi toda su historia, Colombia ha tenido un régimen presidencialista con claros componentes plebiscitarios. Quien gana las elecciones es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. El triunfo implica “ganar todo” y la derrota “perder todo”.**

**En la actualidad el Presidente de la República se elige por el voto directo de los ciudadanos habilitados para ejercerlo. Los Presidentes en el siglo XIX se elegían en la mayoría de los casos mediante una votación indirecta de los ciudadanos y la ciudadanía se otorgaba con criterios restrictivos.**

**De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución “El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos/as en la fecha y con las formalidades que determine la ley.**

**Nelson Socha M. \***  
**Bogotá, D. C.**

Después de las elecciones del Congreso, el país continúa en ambiente de campañas políticas, dado que –de acuerdo con el esquema de elecciones vigente– a los dos meses de las elecciones para Congreso se realizan las elecciones para Presidente de la República. En esta ocasión la campaña presidencial cuenta con elementos nuevos dada la aprobación de la reforma constitucional que permite la reelección del Presidente en ejercicio, por lo tanto contamos con un Presidente-candidato, elemento nuevo dentro de nuestro régimen político. Ya Caja de Herramientas ilustró sobre la reforma constitucional que permite la reelección, sobre la decisión de la Corte que la encontró ajustada a la Constitución, y sobre los contenidos y la decisión de la Corte sobre la Ley de Garantías en las elecciones presidenciales. En esta ocasión se quieren presentar los elementos generales del sistema presidencial en Colombia ya que dichos elementos no han variado y constituyen el marco institucional dentro del cual cualquier presidente que sea elegido debe encuadrar su acción.

## **Caudillismo y Presidencialismo**

Los historiadores de la política y de las instituciones colombianas y latinoamericanas<sup>1</sup> han distinguido entre estos dos fenómenos que han estado presentes en los regímenes políticos a través de los cuales se han gobernado nuestros países. Se puede sintetizar la idea del caudillo como un gobernante que se hace al poder de una manera que permite el cuestionamiento de su legitimidad, donde la directriz básica de su gobierno son sus intereses y caprichos personales, y los intereses de su grupo o de su región, deja sin función, elimina o no construye

---

<sup>1</sup> Cfr. Mejía Quintana, Oscar y Otra “Democracia y Filosofía de la Historia en América Latina”.

andamiaje institucional con pretensiones de permanencia y su talante personal se constituye en elemento central y definitorio de la realidad política.

De igual manera se puede sintetizar la idea de los regímenes presidenciales como una forma institucional más evolucionada, con un concepto de la legalidad y legitimidad en el origen de su poder, con un proyecto nacional, constructor de institucionalidad, con capacidad de erigirse en dirimente de intereses diversos.

De manera un poco arbitraria se ha atribuido la preferencia por los regímenes presidenciales en nuestros países a la doble herencia indígena, con sus cacicazgos, y a la herencia monárquica europea. Otras visiones han puesto su acento en la necesidad de consolidar estados nacional en nuestros territorios vastos e incommunicados, con regiones y elites con fuertes intereses particulares, es decir, la necesidad de regímenes con capacidades de hacer la tarea de unificar el territorio y dotarlo de una autoridad central, en un entorno democrático, tarea que en Europa hicieron las monarquías absolutistas.

También se ha dicho que la preferencia por los regímenes presidenciales en América Latina obedece a la imitación y la imposición en relación con el régimen adoptado en los Estados Unidos, bajo cuya influencia quedaron nuestros países desde la adopción de la Doctrina Monroe a principios de siglo XIX.

### **Presidencialismo y Parlamentarismo**

Una de las ideas directrices de las revoluciones burguesas (Revolución Francesa, Independencia de las Colonias norteamericanas, etc.) fue la necesidad de construir regimenes políticos donde el poder pudiera separarse para introducir el control de unos sobre otros mediante un sistema de pesos y contrapesos. De esta manera se distribuyó el poder de hacer las leyes, el poder de hacerlas cumplir y otro distinto, el encargado de dirimir los conflictos (Poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial). De esta manera se quiso introducir un esquema institucional que diera una mayor racionalidad al desarrollo de estas tareas y que pudiera preservar la libertad de las personas sometidas a la autoridad de dichos Estados. También se constituyó en una idea directriz la separación del poder político del religioso y el poder civil del militar<sup>2</sup>. Los Estados surgidos de esta evolución política se han denominado estados liberales, expresión que alude a los derroteros políticos de ese periodo histórico y a las características de las instituciones que se proponían, y no alude a partidos particulares que adoptaron dicho nombre.

Dentro de las democracias modernas con estados liberales es posible encontrar diversas formas de Gobierno. La forma del Gobierno es la manera particular como se organiza la relación entre las tres ramas del poder público, y dentro de esta relación la forma como se constituye y origina el Gobierno, que es el conjunto de instituciones que tienen la función de hacer cumplir las normas del Estado y por tanto realizar el proyecto de sociedad contenido en ellas. Por ejemplo, México e

---

<sup>2</sup> Cfr. Araujo Rentería, Alvaro. "El Poder Presidencial en el Derecho Comparado". 1999.

Inglaterra, siendo ambos estados liberales, tienen formas de Gobierno distintas, mientras el primero tiene una forma de gobierno presidencial, el segundo tiene una forma de gobierno parlamentaria. Además se puede agregar que estos estados tienen formas de Gobierno distintos dentro de modelos de estado distintos, mientras el primero es una república, el otro es una monarquía constitucional.

La forma de Gobierno parlamentaria es aquella en la cual el centro del poder político se radica en el parlamento el cual es elegido popularmente. Es el parlamento quien da origen al Gobierno el cual queda radicado en manos de un representante de la fuerza política o la coalición mayoritaria que hace presencia allí. El jefe del Gobierno no es de elección popular. Normalmente el jefe del Gobierno es el primer ministro quién permanece en el poder mientras la fuerza política que lo eligió mantiene las mayorías en el parlamento. En España, por ejemplo, el nombre adoptado para el jefe del gobierno no es el de primer ministro, sino el de presidente del gobierno, lo cual no quiere decir que allí se de un régimen presidencial, ya que el gobierno se origina en el parlamento –que en el caso español se denominan Cortes Generales. Normalmente en esta forma de gobierno parlamentaria se separa la función del jefe de gobierno de la del jefe de Estado. La jefatura del estado queda radicada en un monarca, como en Inglaterra con la Reina, o en un Presidente como sucede en Francia. En Francia se da una forma de gobierno parlamentaria dentro de un modelo de estado republicano.

El régimen presidencial es aquel en el cual el centro del poder político del estado se radica en el presidente, bajo un sistema de autonomías relativas de las ramas del poder público, por cuanto el congreso o parlamento no se deriva del poder presidencial, pero este tampoco deriva su poder del presidente. Normalmente en este tipo de sistema el Presidente es elegido popularmente, lo mismo el Parlamento o Congreso, por lo tanto sus mandatos se derivan directamente de la voluntad popular. Se dice que el presidente cumple un rol central por el cúmulo de potestades y funciones que concentra. El Presidente detenta en sí mismo la condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno y por lo tanto nombra los ministros o secretarios, es jefe de la administración pública, jefe o comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del Estado, y en algunos esquemas incide en las decisiones legislativas y judiciales.

### **Un régimen parlamentario en Colombia**

Desde hace muchos años se ha debatido sobre la conveniencia de introducir un régimen parlamentario en Colombia. Se ha postulado esta tesis como una de las reformas necesarias para la profundización de la democracia en Colombia y para generar un marco institucional que propicie políticas que la haga más real, en cuanto más inclusiva y eficaz en materia de justicia social. A principios del siglo XX la propuesta corría por cuenta del líder liberal de la guerra de los mil días, Rafael Uribe Uribe, hoy el ex Presidente Alfonso López Michelsen ha sido uno de los principales promotores de la idea del parlamentarismo para Colombia, idea en la que lo secunda la Senadora Piedad Córdoba. Además líderes como Rafael Pardo consideran que el semiparlamentarismo sería una opción institucional para el país.

Entre muchas razones se considera que un ejecutivo originado en el parlamento y con un abanico amplio de partidos fuertes, daría las condiciones de inclusión política necesaria para la paz en Colombia. Pero el desprestigio de un Congreso fragmentado en personalismo en intereses particulares hace difícil imaginar el parlamentarismo o el semiparlamentarismo en Colombia. Por lo tanto la discusión se concentra de nuevo en el tema de la necesidad de estructurar partidos. El parlamentarismo supone partidos fuertes; y viceversa: los partidos fuertes son el mejor modo de que el Congreso sea fuerte. Porque después de todo el Congreso es el recinto más alto de la democracia y el lugar que inventó la humanidad para zanjar sus diferencias de visión sin usar la violencia<sup>3</sup>.

En medio de este debate otras voces autorizadas, como la del académico Hernando Gómez Buendía, creen que en este período histórico se requiere reforzar el presidencialismo en Colombia como una manera de proteger las instituciones en una situación de guerra y de otras amenazas y que el parlamentarismo es una opción que se puede considerar una vez se alcance la paz.

### **Jefe de Estado y Jefe de Gobierno**

Las dos funciones más importantes del Presidente dentro de un régimen presidencial son las de jefe de Estado y jefe de Gobierno. La Jefatura de Estado se encarga de la representación del Estado en las relaciones internacionales, es decir, encarna de manera simbólica y de manera práctica la representación de la soberanía del estado ante al comunidad internacional en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales. Por tal razón, la presencia de los jefes de Estado en misiones oficiales se reviste de muchos simbolismos a través de los cuales se hace el reconocimiento del estado respectivo como un elemento dentro del orden internacional. De manera práctica, tal función se desarrolla a través de los mecanismos propios del desenvolvimiento de las relaciones internacionales como el nombramiento de embajadores, la negociación de tratados, la constitución de alianzas, etc.

La función de jefe de estado conlleva de manera aneja simbolismos en el marco de la política interna, por tal razón en nuestra Constitución se dice que el Presidente simboliza la unidad nacional, ello hace que se realicen con su presencia un conjunto de actos protocolarios, y asista al cumplimiento de algunas funciones de las demás ramas del poder público, como en la instalación de las sesiones del Congreso de la República o dar posesión a los magistrados de las altas cortes de justicia. La misma casa de gobierno es una referencia simbólica de la función de representar la unidad nacional, esto explica que dicha sede haya sido especialmente protegida de actos proselitistas en la sentencia de la Corte sobre las garantías electorales.

---

<sup>3</sup> PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 2003" P.

En otro nivel se encuentran las funciones de jefe de gobierno, el presidente en tal función es la cabeza de un esfuerzo más concreto, fijado durante un periodo de tiempo y de acuerdo con unas metas propuestas en la campaña presidencial y aprobadas luego en el plan de desarrollo del respectivo periodo. En esta medida debe promover y adelantar las políticas propuestas para ese período. El jefe de gobierno es la última instancia de todas las decisiones de competencia del ejecutivo, de acuerdo con desarrollos normativos particulares, de manera directa o indirecta mediante decisiones políticas como supremo rector del gobierno. Además para adelantar sus políticas el Presidente hace presencia en el congreso o parlamento a través de sus secretarios o ministros, para presentar proyectos de ley, para promoverlos y a través de la sanción presidencial de los proyectos de ley se erige en un control político de ellos. En otras ocasiones el presidente asume directamente funciones legislativas como cuando se declaran los estados de excepción o como cuando el congreso le transfiere dichas facultades.

Al lado de estas dos funciones capitales, el presidente en Colombia, es suprema autoridad administrativa, en esta medida el presidente detenta el poder sobre todas las personas y sobre todos los recursos con los que cuenta el estado en su rama ejecutiva para el cumplimiento de sus funciones de todo orden, desde las funciones de promoción de políticas hasta las de regulación.

### **El régimen presidencial Colombiano**

En Colombia desde la Constitución de 1821 se consagró como cabeza del poder ejecutivo al Presidente de la República. Antes la Constitución de Cundinamarca de 1811 había aprobado un poder presidencial principal con dos consejeros responsables cuando las decisiones se tomaran de acuerdo con sus opiniones, por lo tanto puede decirse que se trataba de un ejecutivo colegiado. Pero fue desde 1886, con Rafael Nuñez cuando en Colombia se inicio un esfuerzo del largo aliento por un presidencialismo en el marco de una centralización del poder en el territorio.

Durante casi toda su historia, Colombia ha tenido un régimen presidencialista con claros componentes plebiscitarios. Quien gana las elecciones es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. El triunfo implica “ganar todo” y la derrota “perder todo”. El derrotado no tiene incentivos para continuar en el juego democrático; cuando más, se apela a su paciencia para que vuelva a postularse al cabo de cuatro años. El poder se personaliza y se concentra en la figura presidencial; el presidencialismo crea temor a hacer la oposición. En Colombia ha conducido, durante largos períodos, al uso excesivo de los estados de excepción, a asfixiar la protesta social y a legislar desde el ejecutivo<sup>4</sup>.

El presidencialismo colombiano ha generado una concentración del poder en manos del ejecutivo lo cual fue reafirmado en la Constitución de 1991. El presidente de la república es el jefe de Estado, de gobierno, suprema autoridad

---

<sup>4</sup> Cfr. PNUD. “Informe de Desarrollo Humano-2003”. P. 391.

administrativa y comandante supremo de las fuerzas armadas de la República. Se elige por voto directo y secreto de todos los ciudadanos y ciudadanas del país por un período de cuatro años sin posibilidad de ser reelegido. El ejecutivo estará formado por el Presidente de la República, por los ministros de despacho y por los directores de departamentos administrativos, así como por los gobernadores, alcaldías, superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del Estado.

A pesar del mantenimiento de un presidencialismo fuerte la Constitución de 1991 introdujo algunas figuras que lo morigeran un poco. En esta dirección se estableció la figura de la moción de censura a los ministros (Art. 135) la cual, como lo han demostrado algunos intentos, no es muy eficaz en un régimen presidencial fuerte. De otro lado algunas materias fueron sustraídas de la esfera de acción del gobierno o fueron dotadas de órganos de regulación no dependientes del ejecutivo. Ello sucede con la Junta del Banco de la República que cumple funciones de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (Art.372) y lo mismo con la Comisión Nacional de Televisión en relación con las políticas para este sector de las comunicaciones (Art. 76 y 77). De otro lado los aspectos administrativos de la Rama Judicial fueron asignados a un organismo de la misma, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Art. 254), aspectos que antes gestionaba el Ministerio de Justicia.

Estos elementos de la Constitución de 1991 dan una configuración especial a las características que hoy en día tiene el régimen presidencial en Colombia, además de los cambios introducidos para fortalecer al Congreso frente al Ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, también por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvieron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos y que inciden en la forma como se ejerce el poder presidencial. Si bien se logró una apertura de los espacios políticos y la ruptura del tradicional bipartidismo, no se minó la creciente fragmentación de las organizaciones partidarias, ni su desideologización, ni se rompió su excesiva dependencia del clientelismo, ni alcanzaron una mayor sintonía con las demandas de amplios sectores de la sociedad<sup>5</sup>.

## **El Presidente**

De acuerdo con lo dicho el Presidente concentra un cúmulo importante de funciones dada su doble condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Art.189). Además simboliza la unidad nacional (Art. 188). A lo que se agrega las funciones de suprema autoridad administrativa y comandante supremo de las Fuerzas Armadas. El siguiente es el listado de las principales funciones del Presidente de la República:

---

<sup>5</sup> Cfr. "Crisis del Régimen o Personalización del Poder Presidencial en Colombia". Elizabeth Ungar Bleier y otro.

- 1) Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.
- 2) Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar y recibir a los agentes diplomáticos y consulares. Celebrar tratados o convenios.
- 3) Dirigir la fuerza pública y disponer de ella.
- 4) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
- 5) Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
- 6) Proveer la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado.
- 7) Permitir previo dictamen del Senado o del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- 8) Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.
- 9) Sancionar, promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su cumplimiento.
- 10) Ejercer la potestad reglamentaria sobre las leyes.
- 11) Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura.
- 12) Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales no nombrados por otros funcionarios.
- 13) Nombrar y remover libremente a sus agentes.
- 14) Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central.
- 15) Suprimir o funcionar entidades u organismos administrativos nacionales.
- 16) Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.
- 17) Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.
- 18) Conceder permiso a los empleados nacionales para recibir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.
- 19) Conferir grados a los miembros de la fuerza pública.
- 20) Velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos.
- 21) Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.
- 22) Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.
- 23) Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.
- 24) Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, y aseguradora. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.
- 25) Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; emitir las disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.
- 26) Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común.
- 27) Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles.
- 28) Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

## **Otras funciones específicas del Presidente**

Otro tipo de funciones dan mayor realce a la figura presidencial y sus poderes:

- Presentar proyectos de Ley o Actos Legislativos.
- Objetar proyectos de Ley.
- Convocar el Congreso a sesiones extraordinarias.
- Presentar el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas.
- Enviar el proyecto de presupuesto y rentas.
- Conceder indultos por delitos políticos.
- Declarar, con la firma de los Ministros, los Estados de Excepción.

## **Las Elecciones Presidenciales**

En la actualidad el Presidente de la República se elige por el voto directo de los ciudadanos habilitados para ejercerlo. Al respecto vale la pena recordar que los Presidentes en el siglo XIX se elegían en la mayoría de los casos mediante una votación indirecta de los ciudadanos y la ciudadanía se otorgaba con criterios restrictivos.

De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución “El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos/as en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos”.

Como puede apreciarse se trata de un sistema que consagra la posibilidad de una segunda vuelta. Puede presentarse la situación de que quién gana la primera vuelta pierda en segunda vuelta, cuando se ha dado una dispersión de muchas fuerzas políticas con candidatos en primera vuelta, las cuales pueden unirse en una segunda vuelta. Esta posibilidad ha sido evaluada como inconveniente por algunos expertos. Se ha evaluado como conveniente que este sistema obliga a la unión de fuerzas afines en sus ideologías en la segunda vuelta, con lo cual se delimitan fronteras ideológicas.

La Constitución previó que las elecciones para Presidente no podrán coincidir con otra elección. Y las de Congreso no podrán coincidir se realizarán separadamente de las demás. Con ello se buscó evitar la interferencia entre unos comicios y otros y dar el debido realce a la elección de cada una de las instituciones centrales del Estado (Art. 262).

Por su parte el artículo 207 del Código Electoral establece que las elecciones para residente y Vicepresidente de la República, se deben realizar el último domingo del mes de mayo.

En las próximas elecciones presidenciales, que se llevarán a cabo el 28 de mayo de 2006, medirán sus fuerzas los candidatos Álvaro Uribe Vélez, actual presidente, por el Movimiento Primero Colombia; Horacio Serpa Uribe, candidato del Partido Liberal; Carlos Gaviria Díaz, por el Polo Democrático Alternativo; Antanas Mockus, candidato independiente; y Álvaro Leyva Durán por el Movimiento de Reconstrucción Nacional.

\* El autor es abogado asesor de la Corporación Viva la Ciudadanía.