

**EL PAPEL DE LOS ENLACES DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES EN  
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SU PAPEL EN LA AGENDA  
LEGISLATIVA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

**EL PAPEL DE LOS ENLACES DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES EN  
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SU PAPEL EN LA AGENDA  
LEGISLATIVA.**

**DAVID FELIPE DIAZ GAVIRIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

**EL PAPEL DE LOS ENLACES DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES EN  
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SU PAPEL EN LA AGENDA  
LEGISLATIVA.**

**DAVID FELIPE DIAZ GAVIRIA**

Trabajo de grado para optar el título de Politólogo

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO**

**JULIAN ANDRES ESCOBAR SOLANO**

Master en Filosofía, candidato a doctor en filosofía

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

## **Dedicatoria**

Dedico este trabajo, en primer lugar, a mi hermano Francisco Andrés, quien me inspira, me acompaña en cada paso que doy y su vida a sido mi mayor lección. A mis padres, por su compromiso, apoyo, consejos y especialmente a mi madre por confiar en mí. A mi hermano Fernando, por las ultimas trasnochadas y siempre brindarme una mano cuando lo necesito. A mi sobrina Sofia que es el amor de mi vida, a quien le agradezco por siempre estar ahí sacándome una sonrisa y llenando mi vida de alegría. A mi cuñada por acercarme más a mi profesión y siempre confiar en mí. A los profesores que me acompañaron a lo largo de mi carrera. A mis amigos que todos los días confiaban más en mí.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	1
CAPITULO I .....	7
1.1 Sistema Presidencial.....	7
1.1.1 Diseño constitucional e institucional.....	13
CAPITULO II .....	17
2.1 Juego de pesos y contrapesos.....	17
2.1.1 Facultades del Poder Legislativo .....	18
2.1.2 Facultades del Poder Ejecutivo.....	20
2.2 Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.....	25
CAPÍTULO III .....	29
3.1 Acción Individual-Intereses, objetivos y estrategias .....	29
CAPÍTULO IV.....	35
4.1 Análisis de resultados frente al papel de los enlaces de las entidades gubernamentales en el desarrollo legislativo en el Congreso de la República de Colombia.....	35
Conclusiones de la investigación .....	48
Bibliografía .....	51
Anexos .....	56

## INTRODUCCIÓN

Colombia como lo establece su Constitución Política es un país que adopta un sistema de gobierno democrático de tipo presidencialista, que conlleva a que los poderes del Estado estén distribuidos como lo expresa su artículo 113 en tres ramas; la legislativa (función de expedir leyes y de hacer control político), la ejecutiva (función de ejecución de esas mismas leyes), y la judicial (función de reglamentar los litigios).

Justificando esta separación de poderes en la importancia de dividir las diversas funciones del Estado, evitando así la concentración y el abuso del poder, además de tener un control entre las ramas. Siendo el proceso de selección de estas ramas y la forma en que el poder ejecutivo y el poder legislativo interactúan en consecuencia para administrar el gobierno y formular políticas, las principales distinciones que tiene este sistema. (Samuels y Shugart, 2009) Asimismo, es importante aclarar que los integrantes de las ramas del poder público se mueven en diseños jurídico-institucionales diferentes generando que la interacción entre ellos se produzca bajo incentivos particulares.

Esta separación constitucional de poderes funciona bajo el sistema de equilibrio de poderes, en el cual, los órganos del Estado tienen diferentes facultades, funciones y herramientas, pero que al mismo tiempo colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Const., 1991, art. 113) De igual manera, esta distribución funciona bajo una lógica de relacionamiento constante entre las tres ramas, en mayor medida entre la rama ejecutiva y la rama legislativa, desempeñando estos dos poderes un papel protagónico en el Congreso de la Republica en la orientación y la formulación de las políticas.

Es importante aclarar aquí, el rol del Congreso de la Republica, ya que, tiene como funciones principales el control político y la función legislativa de promover, interpretar, modificar o derogar reformas constitucionales, resoluciones o leyes, aunque, cabe resaltar la influencia del poder ejecutivo debido a que puede proceder de la capacidad de condicionar las propuestas del poder legislativo o incluso, tratar de anularlas. (Cox y Morgenstern, 2001).

Lo anterior produciendo entonces como resultado una tensión interna y recíproca entre las instituciones públicas por la disputa, control o libertad por el poder y el cumplimiento de sus fines, pero que es necesaria en la arquitectura constitucional diseñando herramientas de control o limitación tanto internas como entre las ramas del poder público para así obtener limitaciones de pesos y contrapesos necesarias para la conformación y correcto funcionamiento del Estado.

Es por esto, que el juego de pesos y contrapesos tiene un rol notable al garantizar un grado de limitación en el sistema, que denota en gran parte una serie de autolimitaciones previstas en compromisos de los órganos o entidades que dentro del diseño constitucional colombiano se refleja a partir de la generación de instituciones formales e informales que determinan sus instrumentos de acción colectiva entre ellos, siendo la institucionalidad un pilar fundamental por su rol de control.

Lo anterior no quiere decir que siempre se refiera a una separación radical de las funciones de los poderes públicos, sino en algunos casos una separación flexible y adaptativa, permitiendo que en ciertos momentos se realicen funciones o movimientos de forma coordinada entre ellas y así no bloquear el poder ante la posibilidad de inmovilizar la eficacia gubernamental (Carbonell & Salazar, 2006). Es por esto, que los órganos de poder en el ejercicio de sus funciones se ven obligados constitucionalmente a cooperar y relacionarse de manera recíproca en la formación del Estado casi que en un juego continuo entre las ramas del poder.

En Colombia, con la coexistencia de un poder fuerte y un liderazgo latente de la institución presidencial sobre los diferentes partidos políticos y la construcción legislativa en el país, además, de tener un sistema en el cual normalmente el Presidente elegido suele conservar las mayorías de las bancadas, ya sea por hegemonía partidista o por coalición, con el que establece las principales pautas de la agenda legislativa y el paso del desarrollo legislativo,

marca la lógica que se reproduce en el país, anulando en ciertos casos la división de poderes prevista en el marco constitucional.

El proceso político colombiano tiene entonces, en gran medida como actor dominante al poder ejecutivo, ya que, es el poder que logra hacer concesiones y/o marca incentivos particulares como parte de su estrategia para manejar los ritmos y la agenda en el poder legislativo reuniendo la mayor cantidad de votos posibles u obteniendo una coalición importante en el Congreso. Teniendo como precedente que, los Presidentes y ministros en últimas, son los que prevén continuamente las reacciones de los legisladores y su estrategia. Por esto, la necesidad de mecanismos que garanticen la estabilidad pues cuando el poder ejecutivo y legislativo se reúnen en la misma persona no hay libertad o confianza. (Montesquieu, 1984)

En tal sentido, la relación entre el ejecutivo y legislativo es compleja, además que configura de una manera formal o informal a los partidos políticos o legisladores en una forma organizativa y de comportamiento, aumentando la intensidad de unos incentivos particulares, siendo las instituciones las que tienden a generar estos incentivos que inducen a dichos comportamientos; dejando claro que los legisladores o partidos buscan maximizar su poder. Los votos son fundamentales para los legisladores en la obtención de beneficios de oficina y/o políticos, es decir, buscan beneficios que les permita maximizar el control sobre las carteras del gabinete con la designación de personas cercanas y maximizando su influencia sobre la política. (Samuels y Shugart, 2009)

Al mismo tiempo, otro factor primordial es el comportamiento de los partidos políticos en el dialogo sobre la separación de poderes en un sistema presidencialista, ya que, como Strøm (1990) explica existen partidos que van en búsqueda de votos, partidos en búsqueda de cargos y partidos en búsqueda de políticas, indicando que estos tres tipos de comportamientos se pueden dar en todas partes y contextos, y que entre y las partes enfrentan compromisos inevitables entre sus objetivos.

Cabe resaltar que, lo anterior sucede bajo el marco del diseño conceptual de la teoría institucional, en el cual, existen unos agentes que generan unas acciones individuales y ese conjunto de acciones individuales configuran unas acciones colectivas, las cuales, están reguladas por unas instituciones que pueden ser formales e informales y que determinan de acuerdo el grado de complejidad que asuman las instituciones los atributos, objetivos e interés de los individuos.

Desde esta perspectiva de ejercicio de poder se considera que los actores individuales tienen deseos, preferencias, e intereses bien definidos que utilizan para determinar si las consecuencias que esperan son atractivas o no, en el marco de una estructura de reglas y prácticas, convirtiendo las necesidades y recursos individuales en acciones colectivas en el marco de las instituciones sociales y políticas. Teniendo las instituciones la función principal de definir los términos de intercambio entre los actores políticos y la acción racional jugando un papel fundamental en la percepción subjetiva de las alternativas, sus consecuencias y su evaluación mediante procesos de concertación, negociación, formación de coaliciones e intercambios.

El texto se inscribe entonces dentro de un proyecto de investigación que surge de la inquietud de conocer a profundidad como se configura la relación entre la rama legislativa y ejecutiva teniendo en cuenta el protagonismo de ciertos actores diferentes a los congresistas, al Presidente con su gabinete compuesto por ministros o directores que normalmente hacen parte de esta relación en el Congreso de la Republica.

Es por esto. por lo que nace el interés de conocer la relación de estos poderes y su estudio más allá de su funcionamiento en el país, más en específico de la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, sabiendo de la existencia de funcionarios específicamente contratados para dicha interacción y cumplir con los intereses del gobierno en el legislativo, como lo son los enlaces de las entidades públicas con el Congreso. Cabe resaltar aquí que estos funcionarios tienen el objetivo de asesorar al ministro o director de la entidad y apoyarlo en

temas legislativos, sin embargo, en algunos casos adoptan roles más allá de un simple asesoramiento, siendo un actor más en el desarrollo legislativo del Congreso de la República, que posee un dominio importante en impulsar, archivar o frenar los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República.

El propósito de esta investigación es explicar bajo el marco del presidencialismo, el diseño institucional y constitucional colombiano, los pesos y contrapesos y la acción individual la relación y la separación del poder ejecutivo y legislativo, al igual que analizar de qué modo operan y que papel tienen realmente los enlaces de las entidades públicas en el Congreso de la República respecto a la relación existente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, aterrizando la teoría al caso colombiano, estudiando los factores institucionales y coyunturales que afectan a esta separación de poderes y como estos nuevos actores como los enlaces de las entidades públicas en el Congreso pueden incidir en el desarrollo legislativo del país.

Lo anterior, haciendo uso de una metodología cualitativa, la cual, nos permita explorar los planteamientos del grupo de actores y expertos implicados en este contexto de entendimiento del problema para poder postular categorías conceptuales y realizar planteamientos teóricos sobre la base de análisis descriptivo. En este sentido, la problemática de investigación que trata de dilucidar este trabajo es la siguiente: ¿Qué tan relevantes resultan los enlaces de las entidades públicas en el Congreso para facilitar el desarrollo legislativo de la agenda de gobierno ante el Congreso de la República?

Se trata entonces, de hacer una investigación a partir de una observación de datos descriptivos y sobre una experiencia de los entrevistados, logrando una perspectiva más amplia del fenómeno, en el cual, los datos son entendidos como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas y/o manifestaciones que fundamentarán una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento de la realidad a través de la mirada de los participantes de la investigación, de modo que, se busca unir varias realidades con el

fin de optimizar significados, consolidar interpretaciones y facilitar una mayor perspectiva del problema.

Para la recopilación de datos e información se recurre a fuentes primarias, por medio de entrevistas semiestructuradas a diferentes enlaces de las entidades públicas y actores implicados en el tema, teniendo ellos la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos. Igualmente, la recolección de testimonios y un análisis del entorno de las condiciones de la labor legislativa en Colombia. En un segundo momento, se realiza la recolección de fuentes secundarias, como la revisión de literatura académica, documentos institucionales, información levantada, entre otros, buscando la mayor proximidad a la situación.

Para el desarrollo de este trabajo, el tema de la separación de poderes y la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el caso del papel que juegan los enlaces gubernamentales se abordó de la siguiente manera: Primero, se realizó un marco teórico y conceptual acerca del presidencialismo colombiano, su alcance los puntos de vista teóricos alrededor de este sistema y se analizó el diseño constitucional colombiano e institucional colombiano. Segundo, se llevó a cabo una revisión a las teorías de pesos y contrapesos, explicando las distintas herramientas que facultan constitucionalmente tanto al poder ejecutivo como al poder legislativo y se analiza la relación entre estas dos ramas del poder público. Tercero, se analizó los enfoques del ejercicio del poder mediante el intercambio, las negociaciones y la acción individual, mirando el impacto de sus resultados y su relación con el caso colombiano. Por último, se realizó un análisis acerca del funcionamiento de la relación ejecutivo-legislativo en el país teniendo en cuenta el papel que juegan los enlaces de las entidades públicas a través del análisis de las entrevistas y experiencias recopiladas realizadas a miembros del gobierno, asesores, entre otros, además, se harán unas proposiciones generales acerca del tema.

## CAPÍTULO 1

### 1.1 SISTEMA PRESIDENCIAL EN COLOMBIA

Para fines del presente trabajo, es necesario partir de la concepción básica del presidencialismo y hacer énfasis en las características principales del presidencialismo colombiano, el cual, se circunscribe dentro de las trayectorias históricas propias de este sistema en América Latina. Para esto, es necesario comenzar mencionando los rasgos básicos para la debida comprensión de la separación de los poderes públicos que constitucionalmente rige al país y del cual se va a analizar a profundidad.

Por razones históricas sabemos que América Latina ha tenido como su principal característica la adopción del régimen presidencial en sus países, aunque cabe resaltar que cada uno con una particularidad diferente por sus procesos históricos y poderes presidenciales. Este tipo de régimen caracterizándose por tener unos elementos fundamentales como lo son: la elección presidencial popular directa por un tiempo determinado; el gobierno o el ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario; es el Presidente el que nombra o sustituye a los miembros de su gabinete y tener la rama ejecutiva independiente del parlamento. (Sartori, 1994) Además, de asumir un rasgo básico como lo es la conformación del estado en torno a tres poderes públicos (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial) que son independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados.

Esta forma de gobierno, en la cual, prima el papel del Presidente como jefe de Estado, es decir, “es portador de la función simbólica de representación del pueblo en el ámbito de las relaciones internacionales y en el orden interno y director de la administración pública nacional, o sea jefe de la rama ejecutiva del poder público” (Sáchica, 1996, p. 230), y jefe de Gobierno lo que le otorga la responsabilidad de nombrar y separar libremente a los ministros del despacho y a los directores de departamentos administrativos, dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República,

responder por la defensa, independencia y honra de la nación, entre otras responsabilidades. (Const., 1991, art. 189)

Funciones que se le otorgan al Presidente, las cuales ejerce de la mano de su equipo de trabajo que esencialmente está conformado por ministros, directivos de departamentos administrativos y superintendentes, por lo que más que ser estos actores sus asesores inmediatos se convierten en piezas fundamentales para la ejecución de las políticas gubernamentales. Cabe resaltar que, cada régimen presidencial tiene unas variaciones institucionales, unos factores de desarrollo sociales y económicos únicos, al igual, que un sistema electoral diferente y unos poderes presidenciales particulares sobre la formulación de las políticas propias de la lógica de cada país, siendo estos, factores claves del desempeño del sistema político de cada país.

Así pues, las condiciones óptimas para los sistemas presidenciales se cumplen cuando existen dos factores fundamentales, el primero, cuando un gobierno no está dividido, es decir, que las mayorías del Presidente y del Congreso son las mismas, y segundo, cuando se tiene un sistema de pocos partidos políticos, los cuales son relativamente sólidos o disciplinados. (Sartori, 1999) No obstante, es fundamental como lo sustenta Linz (2013) los siguientes factores al hablar de presidencialismo: la estructura del sistema electoral para la elección presidencial, el tipo de liderazgo de los candidatos en este sistema, las relaciones entre el Presidente, las élites políticas y la sociedad en su conjunto; al igual que las maneras en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos.

De igual manera, dentro de este marco algunos expertos exponen la importancia de realizar un análisis de las constituciones políticas en el sistema presidencial, ya que, en ellas se refleja las profundas sospechas de una personalización del poder en América Latina. En esa línea, se puede afirmar que en la historia de Colombia las constituciones han jugado un papel fundamental al conservar unos poderes bastante relevantes para el Presidente frente a las otras ramas del poder público. No obstante, según los expertos constitucionales se han

realizado suficientes esfuerzos por limitar a medida del tiempo y en sus distintas reformas constitucionales las atribuciones presidenciales, en busca de un equilibrio en la relación entre los poderes públicos. Sin embargo, se ha visto que estos esfuerzos por moderar el excesivo poder presidencial han terminado siendo bastante moderados en la realidad. (Uprimny, 2011)

Así pues, la Constitución buscó a medida del tiempo la manera de aminorar la influencia y el papel del Presidente en la sociedad mediante una serie de reducciones de ciertas facultades presidenciales e incrementando la capacidad de control y de independencia de las ramas del poder, abogando por una reducción del Estado y una liberalización de la economía quitándole funciones al ejecutivo. En gran medida, se buscó entonces, reducir unos poderes presidenciales que se habían ampliado en la anterioridad, darle un rol nuevo al Congreso de la república, reformar el sistema electoral y un sistema más eficiente de partidos políticos.

Al mismo tiempo, es importante recalcar los principios de coordinación y relación armónica entre los poderes, ya que, en el sistema presidencial colombiano es necesario contar con el apoyo de los integrantes tanto de la rama judicial como de la rama legislativa en particular para poder llevar a cabo y cumplir con éxito sus políticas, proyectos y tener una gobernabilidad eficiente a lo largo del periodo presidencial. En este contexto, el sistema de partidos jugando un rol importante y más en específico los partidos de gobierno y el sistema electoral.

Según la teoría, existen dos medios principales para que los Presidentes puedan utilizar y tener esa influencia con los demás poderes públicos mencionados. La primera, es que el Presidente posea poderes constitucionales que obliguen a que se imponga una agenda y sus preferencias sean una prioridad a la hora de aprobar las leyes. La segunda, es que el Presidente y su gabinete tenga control sobre sus propios partidos, teniendo así una mayoría de escaños. Estos dos medios, conocidos como los poderes constitucionales y partidarios del presidente siendo estos unos factores que interactúan determinando la influencia y poder del ejecutivo sobre las políticas.

Por esto, los partidos políticos en sistemas multipartidistas fragmentados e indisciplinados, al igual que con mecanismos para formar coaliciones para no posibilitar comportamientos no deseados o autoritarios tienen una importancia superlativa para el diseño político presidencial. (Mainwaring y Shugart, 1994) Es decir, el Presidente por ser elegido independiente del Congreso, en muchas ocasiones puede carecer de tener mayorías parlamentarias, posibilitando comportamientos no deseados como gobernar mediante decreto o asumir conductas discrecionales. (Quitral, 2011)

En este sentido, la capacidad de los presidentes sobre las políticas es dada por la autoridad e influencia que posee en primera medida sobre la legislación, enfatizando la necesidad de un Presidente con unos poderes constitucionales fuertes y un apoyo de sus propios partidos, ya que, si se tiene unos poderes constitucionales fuertes, pero no una mayoría de escaños se habla de un Presidente con influencia independiente sobre las políticas. (Shugart y Mainwaring, 1997) Es por esta razón, que si no se cuenta con estos dos factores el liderazgo y la autoridad serían frágiles catalogándolo como un Presidente débil.

Ahora bien, si el Presidente cuenta con numerosos poderes constitucionales también debe contar con un respaldo en el Congreso con unas mayorías representativas, ya que, si no utiliza sus poderes partidarios que son en gran medida las facultades para definir el proceso de elaboración de las leyes, así como del control que tiene sobre su partido o partidos y del número de los escaños que éstos ostenten (Shugart y Mainwaring, 1997) va a entrar en un constante conflicto por la imposición de poder por el uso de sus herramientas constitucionales en la búsqueda de defender el statu quo en contra de las mayorías legislativas. (Mainwaring y Shugart, 2002) En ese caso, evitando un estancamiento de su gobierno, mejorando los procesos de diálogo y negociación, evitando conflictos que debiliten su gobernabilidad por el rechazo de sus políticas fundamentales no manejando los ritmos en el Congreso o una agenda legislativa favorable para su gobierno.

En Colombia, se puede hablar del control de la agenda legislativa por parte del Presidente, debido a las facultades constitucionales tan relevantes que tiene, las cuales le brindan facultades como, por ejemplo, la facultad de iniciativa exclusiva en el Congreso o el control sobre la elaboración y el proceso de aprobación legislativa del presupuesto de la nación. Así mismo, la potestad de modificar o bloquear cambios a el statu quo mediante el poder de veto constructivo, parcial o total, entre otras facultades que se mencionaran más adelante, las cuales, nos permiten analizar entre otros aspectos la proactividad del gobierno o el poder reactivo del mismo frente al Congreso de la Republica.

En paralelo, como lo menciona (Mainwaring y Shugart, 2002) se puede analizar el poder proactivo del poder ejecutivo al establecer un nuevo statu quo, por ejemplo, mediante el uso de la facultad de decreto, la cual le permite al Presidente emitir decretos para el desarrollo efectivo de las leyes determinando el sentido y el alcance de estas o hasta en ciertas situaciones teniendo facultades excepcionales más adelante explicadas, pero que a grandes rasgos le otorgan el poder para legislar.

En resumen, algunos estudios, como lo son los de Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1997), Payne (2003), Cox y Morgenstern (2001), Cox y McCubbins (2005), entre otros, comprenden estos poderes legislativos presidenciales en indicadores y factores como la capacidad de veto y de decreto de los presidentes, los poderes de agenda, el mensaje de urgencia y la convocatoria de las cámaras en sesiones extras, la capacidad de iniciativa y trámite de las propuestas del Presidente y los tramites de elaboración del presupuesto nacional. Estos indicadores y factores usados con el fin de medir un sistema presidencial con un ejecutivo fuerte y estable, con legitimidad suficiente para no ceder en los procesos de negociación por los intereses particulares de los congresistas, entre otros.

Otro factor trascendental en el presidencialismo latinoamericano es la obtención de mayorías construidas por coaliciones, ya que, estas constituyen el medio para superar el estancamiento de gobierno que podría resultar si el Presidente no tiene mayorías en el Congreso (Payne, 2003). Bajo este pretexto del sistema presidencial, se debe esperar la presencia de relaciones

de transacción, caracterizadas por la existencia de múltiples agentes institucionales que con recursos de autoridad independientes y relativos niveles de simetría, compiten y cooperan motivando el control recíproco de sus ambiciones bajo un sistema de vetos bilaterales (Milanese, 2011)

De este modo, se puede asegurar que el poder ejecutivo en general se enfrenta a constantes presiones y chantajes por parte del legislativo, configurando así lo que se expone como “presidencialismo de transacción” producto de la debilidad de los poderes partidarios y del predominio de partidos clientelistas en Colombia, esto debido a que los partidos o los congresistas buscan afectar por medio de sus intereses las iniciativas legislativas, ya sea para impulsarlas, archivarlas o estancarlas. (Duque, J, 2014,)

Sumado a la esto, el presidencialismo colombiano presenta lo que muchos teóricos llaman como la regla de “todo al ganador”, la cual convierte las políticas democráticas en un juego de suma-cero, donde los ganadores y perdedores están tajantemente definidos para todo el período del mandato presidencial. Por ende, no hay esperanza de cambios en las alianzas donde los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años, sin acceder en modo alguno al poder y patrocinio del ejecutivo. En regímenes presidenciales, el juego de suma-cero crea los intereses de elecciones presidenciales y exagera inevitablemente su concurrente tensión y polarización. (Linz, 2013) Extendiendo esta relación en la distribución de pagos y concentración en las personas ganadoras la elección de personal burocrático con lo que se domina beneficios de oficina. (Strøm, 1990).

Para finalizar podemos entonces concluir que, el sistema presidencial colombiano adopta unas características básicas y marcadas por Shugart (2005), primero, bajo la lógica de que el Presidente ejerce pleno dominio del poder ejecutivo en su dualidad de funciones políticas, ya sea como jefe de gobierno y jefe de Estado, segundo, es elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos de manera secreta y directa, es decir, tiene un periodo

fijo y es elegido por voto directo, tercero, la rama ejecutiva suma amplias facultades otorgadas por la constitución política teniendo ciertas prerrogativas frente a los demás poderes del estado y cierta ventaja en la capacidad de manejarlas o controlarlas frente a unas posibles negociaciones o búsqueda de mayorías, por último, cómo lo explicamos anteriormente juega bajo un sistema de “ganador único” situación que como podemos observar en la historia del país ha generado gran polarización y división política.

Lo anterior, teniendo un rol fundamental dentro del modelo de equilibrio y relaciones entre los poderes públicos basado en el juego de pesos y contrapesos más adelante explicados, y que ayudan a tener una estabilidad democrática, una gobernabilidad eficiente y un menor riesgo de alteración del sistema, por lo que podemos afirmar que el sistema político colombiano está organizado bajo la lógica del presidencialismo clásico, aunque particular por su historia.

## **1.2 DISEÑO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL**

En líneas generales la existencia de un control a los poderes públicos dentro de un gobierno democrático es uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo, puesto que, mediante las disposiciones de la constitución como marco normativo es la que evita una sobrecarga de poder dentro de las ramas del poder público, partiendo de esta construcción como el pilar que diferencia la responsabilidad de quienes tienen el compromiso de crear la ley, de aquellos que son los encargados de aplicarla. Ahora bien, otro punto importante es el sistema híbrido de corte liberal que Colombia adoptó, el cual, está organizado a partir de la idea de “pesos y contrapesos” derivada de la separación de poderes antes dicha, pero que en Latinoamérica ha tenido procesos desbalanceados en virtud de una autoridad ejecutiva más poderosa como fue explicado en el inciso anterior. (Gargarella, 2011)

Esta división de poderes contemplada a grandes rasgos y para cuestiones prácticas de nuestro análisis como Vilhena, (2011) explica en su texto como:

“El Poder Ejecutivo tiene la facultad de regular y de implementar la adjudicación administrativa de ciertas áreas particulares. El Poder Judicial tiene el poder extensivo de revisar la legislación y las leyes administrativas que entran en conflicto con la Constitución. El Legislativo tiene otro poder más allá del de promulgar leyes generales y abstractas: controlar al Ejecutivo e investigar su mal desempeño” (p.35)

Esta división de poderes que, a medida del tiempo en Colombia se ha visto más notoria en las distintas constituciones que nos han regido y en las cuales, se ha tenido un proceso de creación de nuevas instituciones y de reconocimiento de elementos institucionales principales para el control del cumplimiento de los deberes del Estado, asimismo para la protección de sus ciudadanos bajo la premisa de que el poder debe: estar distribuido, regulado, limitado, accesible, predecible, eficaz y controlado dentro de un sistema constitucional democrático. (Valadés, 1998).

La constitución en últimas siendo la que establece el orden de valores que debe aplicarse y consagrando el marco de actuación de los poderes públicos, regulando las instituciones y los procedimientos. De esta manera, la constitución colombiana asumiendo una base de herramientas institucionales como lo son: el equilibrio de poderes, el bicameralismo, las facultades de veto, etc....asimismo, una serie de mecanismos que se aplican y se respetan sin mayores variaciones. (Gargarella, 2011).

Un pilar fundamental entonces son las instituciones de control, las cuales han jugado un papel bastante importante en las distintas reformas constitucionales reforzando mecanismos de rendición de cuentas, con el fin de “brindar mayor equilibrio de poder” entre las tres ramas con el objetivo de quitar el excesivo poder presidencial explicado anteriormente. No obstante, el sometimiento a la ley y el control estatal no son mera consecuencia de la distribución del poder público, la ley no solo refleja la distribución del poder dentro de la sociedad, sino al

final son las instituciones las que delinear la conducta de la sociedad por medio de diversos y numerosos incentivos los cuales explicaremos más adelante. (Vilhena, 2011)

En consecuencia, las instituciones son en últimas las que se centran en la búsqueda de un equilibrio estableciendo regularidades en la acción humana a partir de la estructuración de reglas, normas y estrategias compartidas. Como Crawford y Ostrom (1995) exponen: las instituciones se determinan como “limitaciones y oportunidades compartidas que prescriben, permiten o recomiendan acciones o resultados a los participantes en una situación de acción” (P. 583).

A partir de esto, se diseñan controles entre las ramas mediante la búsqueda de una limitación de poder, en primer lugar, desde la constitución, la cual acude a un sistema de pesos y contrapesos dentro de cada rama del poder público o entre las ramas, es decir, el control que puede ejercer una institución con otra, siendo las dos instituciones de la misma rama o el control que hace una institución, por ejemplo, del poder judicial sobre una institución del poder legislativo en este caso sobre el Congreso de la República. (Valencia, 2012) Por lo anterior, se puede inferir que con el sistema de pesos y contrapesos se dan procesos de tensión entre instituciones públicas debido a o en efecto a el control y limitación que se impone desde la constitución misma.

Otro aspecto importante, es el reconocimiento de organismos autónomos e independientes y de organismos de control como el Ministerio público (Procuraduría general de la Nación, Defensoría del pueblo, Personerías distritales y municipales), Contraloría General de la Nación, Contralorías territoriales y Auditoría General de la República. Todos estos organismos autónomos de control y de organización en un intento de superar el pensamiento que bajo la historia estableció una concepción de solo la necesidad y requerimiento de tres ramas del poder público para un buen funcionamiento del Estado buscando una rama o “poder superior” que sea común a las instituciones y que pueda cumplir de una mejor manera

el fin de limitar tanto internamente como externamente la lucha de poder entre las ramas públicas

Ahora bien, estas medidas institucionales de control parten en ciertos casos de lo que conocemos como “autolimitaciones”, las cuales nacen de “pactos” desde las instituciones de poder para limitarse entre ellas. Lo anterior mencionado, siendo parte importante del sistema de pesos y contrapesos que en el capítulo siguiente abordaremos en mejor medida. Aterrizando más el tema, en Colombia la constitución política de 1991 deja en claro la estructura del Estado bajo la concepción de la separación de los poderes públicos y enfatiza en la colaboración armónica entre ellas para la realización de sus fines, como dispone:

“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”  
(Const., 1991, art. 113)

En otras palabras, en la separación de poderes cada poder cumple con ciertas funciones que se encuentran delimitadas en nuestra constitución, pero eso no quiere decir que los límites sean totales, pues en ciertos asuntos, pueden colaborar entre sí. Por lo que la no-interferencia entre poderes como Carbonell & Salazar (2006) expresan, no siempre se refiere a una separación radical de las funciones del Estado, en este sentido, la separación de los poderes puede ser flexible, permitiendo que los órganos de poder realicen en ciertos momentos funciones de forma coordinada y así no inmovilizar el poder, por lo que el principio de legalidad e imparcialidad debe dar cabida a que en ciertos momentos ante la posibilidad de petrificar la eficacia gubernamental. (Guerrero, 2014)

En ese sentido, la Carta Constitucional de 1991 no solo se limitó a controlar los poderes extraordinarios del Presidente que hasta ese momento se tenía, sino que agregó múltiples herramientas de control al poder ejecutivo en general. Encontrando en ella mecanismos que en el capítulo siguiente se explicarán uno a uno, pero que podríamos platicar por ahora de herramientas incluidas en la constitución como serían la moción de censura, la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes o el estatuto de la oposición política.

Así pues, en la constitución de 1991 se destaca el ejercicio de control, pero al mismo tiempo buscando un relacionamiento entre las ramas que permita que los grandes cambios o decisiones políticas se den en un ambiente de gran consenso y aceptación teniendo en cuenta los derechos de las minorías. En cierre, la constitución de 1991 buscó solucionar una idea importante que como Sartori (2004) sintetiza el problema reside en el principio de separación de poderes. Entendiendo este principio como el mecanismo por excelencia del sistema de pesos y contrapesos de las ramas del poder público que busca establecer protecciones, puentes y mecanismos asegurando un correcto ejercicio del poder público.

## **CAPÍTULO II**

### **2.1 JUEGO DE PESOS Y CONTRAPESOS.**

La división de poderes como el mecanismo por excelencia de pesos y contrapesos a las instituciones y ramas del Estado establecido, regulado y determinado por las normas jurídicas y constitucionales de nuestro país y el cual va más allá de la plena existencia de nuevos mecanismos de control que garantizan la existencia de una independencia y coordinación armónica entre las ramas para el buen funcionamiento del Estado.

Esta separación de poderes se entiende entonces, como un dispositivo de auto control, el cual es el responsable de no permitir que un órgano del Estado tome las funciones que le corresponden a otro, generando con esto un equilibrio de poder que funciona como contrapeso, siendo ésta la famosa teoría de pesos y contrapesos. Cabe aclarar que, los

mecanismos de pesos y contrapesos que más adelante se expondrán van más allá de unas limitaciones a las ramas al ser obligados constitucionalmente a tener una armonía y un relacionamiento de forma reciproca.

Lo anterior, entendiendo que el poder es uno y lo que genera la división de poderes es la búsqueda por separar el ejercicio en distintas funciones, y los mecanismos de pesos y contrapesos en definitiva son los que buscan equilibrar los momentos de tendencia negativa de uno de los órganos hacia los demás. Eso quiere decir, que deben existir como principios fundamentales una colaboración en términos de control y coordinación. Por lo anterior, (como se cita en Guerrero, 2014) se dice que “las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad Estatal” (Loewenstein, 1965, p. 252).

Ahora bien, en Colombia la constitución de 1991 en su búsqueda de un Estado social de derecho evidencia el establecimiento de ciertos mecanismos y herramientas de pesos y contrapesos fundamentales a la hora de fortalecer y controlar de forma parcial y efectiva el poder público. Teniendo en cuenta que el control y la colaboración armónica son los pilares fundamentales en la relación entre la rama ejecutiva y la rama legislativa en nuestro caso para una correcta ejecución de sus funciones, metas o intereses.

Estas herramientas determinadas entonces por la constitución, las cuales en los siguientes dos incisos explicaremos cada una, generan a grandes rasgos y a fines de este análisis unas facultades legislativas al gobierno en relación con el legislativo y unas facultades al Congreso de control al ejecutivo, además de causar por la cooperación e independencia antes explicada una tensión entre el gobierno, Congreso, partidos políticos e interesados. (Cortés, 2010) En ultimas, siendo las herramientas y mecanismos fundamentales para proteger la Carta Constitucional, debido a que si fallan las herramientas de control el sistema se desestabiliza. (Guerrero, 2014).

### **2.1.1 Facultades del poder Legislativo**

Por lo que se refiere a las facultades que tiene el poder legislativo respecto al poder ejecutivo, se debe tener en cuenta que, en primera medida, se habla de una constante interacción entre el Congreso de la República y el gobierno por el poder y la agenda nacional, siempre teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales: que el poder legislativo no puede ni destituir ni hacer renunciar al Presidente de la República y que no existe el derecho de disolución del Congreso de la República en ninguna circunstancia por parte del poder ejecutivo.

En segunda medida, esta relación se basa en la función principal y primordial del Congreso de la República que es el control político, el cual, comprende:

“la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores” (Ley N° 5, 1992)

Así pues, el control que ejerce en la realidad la rama legislativa a la rama ejecutiva se lleva a cabo en gran medida para evitar el exceso y concentración de poder, siendo estos dos fines la figura de pesos y contrapesos más utilizada en el país, la cual, se ve más que todo representada a través de debates, citaciones, mociones de censura y/o informes anuales al Congreso de la República. En esa línea, la constitución de Colombia brindando unas

herramientas de control bastante importantes para el Poder legislativo frente a la rama ejecutiva como lo son las herramientas de juicio político, control político, solicitud de informes, control presupuestal, moción de censura, citaciones. (ver Anexo 1)

### **2.1.2 Facultades del poder ejecutivo**

Por otro lado, es importante resaltar en primera medida, que el gobierno colombiano cuenta con unas facultades importantes en el desarrollo legislativo del país, teniendo la posibilidad de influir sobre las leyes promulgadas y teniendo la autoridad de proponer proyectos de ley sobre estructuras de los ministerios, salarios de los funcionarios públicos, comercio exterior, deuda nacional, entre otras que más adelante en este capítulo abordaremos cuidadosamente, estas facultades del poder ejecutivo otorgadas por la constitución en su búsqueda de un equilibrio de poder y una coordinación armónica entre las ramas del poder público.

En esa línea, como lo mencionamos en el primer capítulo del trabajo, las constituciones en la historia de Colombia han jugado un papel fundamental al conservar unos poderes bastante importantes para el Presidente frente a las otras ramas del poder público en un modelo presidencial clásico como el estadounidense. En esta medida, debemos empezar por extraer para nuestro análisis las principales funciones del Presidente de la república con relación al poder legislativo, expresadas en la constitución política la cual dice:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa...Sancionar las leyes; promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento; ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se

proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura” (Const., 1991, art. 189)

Con lo anterior, podemos inferir que el poder ejecutivo tiene como finalidad principal la ejecución de las leyes con un contenido alto de relacionamiento con el procedimiento legislativo del país. Esto debido a las distintas facultades que la constitución le confiere, las cuales son controversiales al principio de separación de poderes, dado que, se le faculta al ejecutivo para interferir en funciones de otra rama como la legislativa.

En este sentido, el gobierno cuenta con una herramienta bastante significativa como es tener la facultad de sancionar u objetar los proyectos de ley, ya que, como lo expresan los artículos 157, 165 y 166 de la constitución política ningún proyecto es ley sin haber obtenido la sanción del gobierno y si llegase a hacer objetado por este, será devuelto a la cámara en que tuvo origen, para esto, el gobierno cuenta con unos términos de días definidos dependiendo del número de artículos del proyecto de ley, aunque si transcurridos estos términos el gobierno no ha devuelto a la cámara de origen el proyecto con las objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Asimismo, una de las herramientas más poderosas y por las cuales numerosos estudios han medido los poderes presidenciales es el poder de decreto, aspecto que en Colombia se lleva a cabo de dos maneras, ya sea en decretos ley o decretos extraordinarios. Recordemos que, el decreto es un acto administrativo promulgado por el poder ejecutivo con contenido normativo reglamentario sin necesidad de ser sometida al órgano legislativo. Por ende, es una herramienta bastante poderosa, ya que, puede llevar una política más allá de lo que el poder legislativo en el Congreso hubiera podido determinar por voluntad propia.

Por otra parte, se concede el poder al ejecutivo para legislar en momentos en los cuales se declare estados de emergencia, ya que, según la constitución el Presidente puede con la firma de todos sus ministros dictar decretos con fuerza de ley. Sin embargo, cabe recalcar que, estos

decretos solo pueden ser destinados a solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por ende, estos decretos con fuerza de ley solo pueden referirse a materias relacionadas directamente a el estado de emergencia y podrán establecer nuevos tributos o modificarlos. (Const., 1991, art. 215)

Igualmente, el ejecutivo cuenta con la facultad de iniciativa legislativa, la cual es utilizada de forma exclusiva para la generación de leyes que se refieran a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150, en otras palabras y en general “las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Const., 1991, art. 154) Es importante aclarar acá, que el Congreso es el encargado en últimas de su aprobación y que las cámaras podrán introducir modificaciones a estos proyectos presentados por el Gobierno.

En este marco, el Presidente también cuenta con una potestad reglamentaria, la cual, le proporciona el poder de expedir resoluciones, órdenes y decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. De igual manera, le permite emitir decretos para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias según lo expresado en el artículo 200 de la constitución política. Estas sesiones se realizan por convocatoria del Gobierno y son establecidas durante el tiempo que se señale, además, en ellas solo podrán “ocuparse asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.” (Const., 1991, art. 138)

De la misma manera, como lo cita la constitución política el gobierno nacional tiene la facultad de efectuar trámites de urgencias, la cual es una herramienta valiosa para la gobernabilidad y el éxito de sus iniciativas o de proyectos de ley que tenga incidencia el gobierno o afecte o beneficie sus intereses. La constitución entonces expresa al respecto que:

“El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley...la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”. (Const., 1991, art. 163)

Del mismo modo, según la (Const., 1991, art. 159) el proyecto de ley que hubiese sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud del gobierno, siendo esta última, otra herramienta que el poder ejecutivo puede utilizar para sacar adelante temas de interés o relevancia para el Presidente o algún ministerio.

Por otra parte, el poder ejecutivo cuenta con una facultad bastante fuerte al momento de buscar limitar a la rama ejecutiva, esto mediante el poder de veto, la cual, es una herramienta reactiva que el Presidente puede usar para evitar cambios propuestos por el poder legislativo. (Mainwaring y Shugart, 2002). En nuestro contexto colombiano y para ser más específicos, esta herramienta es utilizada para la objeción total o parcial, aunque el gobierno nacional dispone de un plazo de seis, diez o veinte días dependiendo del número de artículos del proyecto de ley para utilizar esta facultad y por la cual, se devolverá a las Cámaras a segundo debate. Luego de esto, “el Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional”. (Const., 1991, art. 167)

No obstante, la constitución aclara muy puntualmente lo anteriormente mencionado expresando las potestades que le corresponde al gobierno respecto a la rama legislativa. Como lo expresa la constitución política corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

“Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...Convocarlos a sesiones extraordinarias...Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150...Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos...Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva... Prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten poniendo a su disposición la fuerza pública, si fuere necesario.” (Const., 1991, art. 200)

Ahora bien, si pensamos que esta es la relación constitucional que se establece entre el ejecutivo y el legislativo, para fines de nuestra investigación se puede afirmar que, los agentes específicos que utiliza el ejecutivo para este fin llamados enlaces o asesores legislativos en el Congreso, deben ser un apoyo para obtener sus objetivos y lograr la consecución y la materialización de lo establecido en el anterior artículo en la práctica cotidiana, en este sentido, deben orientar estos funcionarios sus funciones y actividades en el Congreso de la Republica.

Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que el Congreso de la república como lo explicamos anteriormente cuenta con herramientas bastante importantes en cuanto el control político y de frenos a los poderes presidenciales y de su gabinete, haciendo con esto que el gobierno nacional necesite de un poder de negociación bastante fuerte para impedir, limitar

o controlar estas herramientas de freno o de contrapeso que no lo dejarían avanzar o actuar como lo desearía. Es aquí, donde se evidencia en mayor medida quien ejerce mayor grado de poder y donde la libertad y separación de poderes está en duda o en un mayor grado de conflictividad.

Cabe resaltar que la relación del poder ejecutivo con el proceso legislativo es cambiante cada vez que se realicen elecciones, esto debido al cambio de intereses tanto del nuevo Presidente o las nuevas bancadas de los partidos políticos que se conforman en el Congreso de la Republica o si los partidos de gobierno o coaliciones de gobierno que se realizaron para llegar al poder tienen la mayoría de los puestos en el Congreso de la Republica como en el siguiente inciso explicaremos. En síntesis, el poder ejecutivo en su relación sobre el legislativo se puede dividir en tres partes, la primera, en el uso de sus herramientas legislativas de gobierno, su intromisión en el proceso legislativo y sobre las herramientas sobre la ley promulgada.

## **2.2 RELACION EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

Ahora bien, debido a que las relaciones de poder entre las ramas son complejas, posee un papel importante las formas como se llegan a concretar estas relaciones, más específicamente y para fines de nuestro trabajo entre las ramas ejecutiva y legislativa. Más aún, como se ha venido analizando anteriormente, cuando el gobierno necesita del apoyo y cooperación del Congreso para tener una gobernabilidad eficiente y llevar a cabo un buen gobierno. Esto con el fin de, por ejemplo, sacar su plan nacional de Desarrollo aprobado en su totalidad que le permita trazar su hoja de ruta, llevar una buena agenda legislativa y llegar a cumplir con sus temas de interés, entre otros aspectos.

Esta relación entre el poder ejecutivo y legislativo marcada, en primera medida, por los poderes del Presidente, por los cuales, el legislativo busca el control o apoyo de los diferentes partidos políticos, sus coaliciones y principalmente de su partido con el fin de contar con el mayor número de escaños en las dos cámaras del Congreso de la República. Estos poderes partidarios como lo explican Shugart y Mainwaring (1997) medidos bajo el grado de

fragmentación del sistema de partidos del país, es decir, si el sistema está altamente fragmentado, es difícil que el partido en el poder controle una mayoría en el Congreso y consiga con éxito sus intereses, por lo que debe recurrir en búsqueda de una serie de coaliciones para poder tener un apoyo en sus iniciativas o de lo contrario recibirá constantes bloqueos legislativos y una eventual parálisis legislativa.

En tal sentido, el Presidente de la República deberá buscar contar con unas mayorías absolutas que le permitan fácilmente imponer sus políticas e iniciativas y en parte desconociendo a los demás sectores. Este escenario sucede, por ejemplo, en mayor medida cuando un gobierno es conformado por una gran colación, en el cual predomina un sistema de partidos pluralista moderado no tan fragmentado. Aunque, es importante aclarar que en estas situaciones es importante también contar con una disciplina dentro de los partidos o de la coalición, esto porque hay ocasiones donde los congresistas, al no tener una disciplina de partido, no acatan los mandatos de las directivas y manifiestan entonces el no apoyo o no dan el apoyo esperado a las iniciativas gubernamentales. (Shugart y Mainwaring, 1997).

Las anteriores situaciones, son posibles bajo una lógica de independencia legislativa que dé el espacio para la construcción de coaliciones estableciendo que, así el Presidente llegue a su cargo con un amplio apoyo de votos de varios partidos, no tenga la garantía en el Congreso de la República de tener un apoyo por parte de éstos. Por ende, son permanentes las dinámicas de negociación para poder contar con este apoyo y que sea sostenible en el tiempo de mandato. Más que todo, estas negociaciones se llevan a cabo con los partidos con poca disciplina interna y alta autonomía de los congresistas, generando a la par que los costos de negociación sean muy altos con el poder ejecutivo, pero con alta probabilidad de resultar exitosos.

Por otra parte, estas relaciones entre ramas se forman bajo el contexto de unas legislaturas ya sean proactivas o reactivas al gobierno determinadas en unos sistemas de partidos y situaciones de negociación permanente, en la cual existen enfrentamientos o acuerdos por ambas partes, haciendo que exista una tensión inherente a la política de partidos.

Es así, como en los sistemas presidenciales el sistema de partidos se convierte entonces en un conjunto muy complejo de comercio y negociación parlamentario, en el cual el legislativo juega un rol importante en las elecciones presidenciales, esto debido a la importancia de contar o recibir compensaciones e intercambios entre los líderes o caciques de los partidos con el gobierno nacional obligándolos entonces a buscar votos, cargos y política tanto en las elecciones parlamentarias como en las elecciones presidenciales para contar con un jefe de gobierno que los resguarde bajo su brazo.

Lo anterior, se puede evidenciar en algunos casos mediante el otorgamiento por parte del ejecutivo de prebendas burocráticas y presupuestales a sus partidarios y a los mismos opositores bien sea para neutralizarlos o atraerlos a sus posiciones políticas, siendo el Presidente o su gabinete los que influyen en gran medida dentro del poder legislativo. (Quintero, 2000) En esa misma línea, los congresistas buscan entonces estos intercambios o compensaciones con el fin de obtener mayores prebendas para las regiones que representan y/o para sus intereses personales que se analizarán en el siguiente capítulo.

Son entonces las orientaciones tanto electorales como pragmáticas con la que los partidos y sus políticas clientelares juegan, constituyendo así un intercambio de interacciones entre el poder ejecutivo, los congresistas y los partidos buscando el apoyo del Congreso a los proyectos e iniciativas del gobierno condicionadas a la concesión de cargos en la burocracia, siendo una constante la presión de los congresistas a los ministros o al primer mandatario, dejando como premisa que en general el poder ejecutivo central se enfrenta a presiones diversas y a chantajes por parte del Congreso y se configura así un presidencialismo de transacción. (Duque, J, 2014)

Por otra parte, el tiempo juega un papel relevante en esta relación de poder, ya que, el Congreso puede tomar la decisión de hacer más lenta o acelerar la dinámica legislativa según sus intereses, es decir, los congresistas pueden adoptar una estrategia con respecto al tiempo que puede llevar la aprobación de los proyectos o de las políticas de interés del gobierno. Lo

anterior, mediante el bloqueo a las iniciativas, la actuación con lentitud o el no apoyo con sus electores a la futura ley o política, de iniciativa del gobierno.

Por lo tanto, en estas situaciones se genera en la mayoría de los casos un estancamiento de las propuestas legislativas en el Congreso y un conflicto por la no generación de políticas necesarias. En este sentido, cuando los gobiernos no tienen una buena relación con los congresistas por carecer de un apoyo fuerte en el Congreso, juega un rol importante los poderes legislativos que tiene el Presidente constitucionalmente, explicados anteriormente en las facultades del poder ejecutivo, en donde el Presidente cuenta con suficientes herramientas para tener al menos una incidencia media en el legislativo. Aunque, lo ideal es que el Presidente controle una mayoría para actuar independientemente de sus poderes constitucionales para controlar la política nacional porque como lo ha demostrado la realidad, el cumplir ese ideal no quiere decir que el conflicto entre estos dos poderes desaparezca.

Unos ejemplos claros del relacionamiento entre las ramas ejecutiva-legislativa, se presentan, primero, cuando en el Congreso de la Republica transcurre una iniciativa legislativa por parte del ejecutivo, en la cual se tiene que ver reflejada la colaboración coordinada entre el gobierno nacional y el Congreso en la búsqueda de llevar a su fin dicha iniciativa, ya se de forma exitosa o no. Segundo, en la elaboración de las leyes marco, ya que, recordemos que dichas leyes son las que dictan las normas generales y señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno.

Por último, podríamos concluir que la relación entre estos dos poderes públicos se mira desde la eficiencia y eficacia de las decisiones y las estrategias en la consecución de políticas en las que se destacan los procesos de negociación y en las que se deja a la vista un gobierno limitado por los métodos de negociación de los congresistas o las bancadas en busca de sus intereses imponiendo su propio ritmo a la acción gubernamental y legislativa (Archer y Shugart, 1997)

Bajo esta lógica, se puede afirmar que la relación ejecutivo-legislativo se configura bajo un precepto de cooperación e interdependencia la cual se ve reflejada en el poder de negociación, en el poder de hacer alianzas efectivas, haciendo así una relación de poder muy cercana, debido a que en una situación de no cooperación de las partes podría formar un obstáculo de gestión gubernamental o un conflicto congresistas/gobierno generando con esto una parálisis institucional. Cabe resaltar que en la teoría constitucional de equilibrio de poderes se habla de la colaboración armónica entre las ramas del poder, la cual se debe dar en términos de coordinación y control, como principio constitucional, obedeciendo a la obligación de cumplimiento de los deberes del Estado. Esto implica que las funciones de cada órgano no sean totalmente exclusivas, rígidas e impermeables, tanto entre las ramas como entre los órganos del Estado.

### **CAPÍTULO III**

#### **3.1 ACCIÓN INDIVIDUAL, UN JUEGO DE COOPERACIÓN E INCENTIVOS**

La existencia de una cultura de no cumplimiento en Colombia, sumado a los distintos cambios constitucionales e institucionales que se han presentado en la historia del país han hecho que la ley y los decretos normativos promulgados procesalmente por el Congreso se convierten en los instrumentos netos para imponer obligaciones a los individuos, si bien en teoría estos instrumentos parecen responder satisfactoriamente al Estado, existe una profunda falla y falta de coherencia entre las leyes promulgadas y la conducta de los individuos.(Vieira, 2007)

Pues si bien, la constitución es el documento legal en donde se contemplan las reglas del juego, donde se anima y recompensa a los jugadores que hacen las cosas bien y penaliza a los jugadores tramposos y al juego tramposo (Sartori, 1999), mediante una serie de mandatos, prohibiciones, recompensas, incentivos y reprimendas, y en concordancia con nuestra

investigación, de limitar el poder, dividirlo o compartirlo, aunque en muchas ocasiones esto solo queda en la constitución mas no en la práctica como lo hemos visto en la medida de nuestro trabajo.

Por lo anterior, para los gobiernos es valioso contar con herramientas eficaces que orienten la conducta humana, siendo las leyes las que se perciben como las normas generales que pueden guiar efectivamente las acciones de los individuos. Según Vilhena (2011) las leyes deben ser potenciales, abiertas, claras y relativamente estables, pero dichas normas solo tendrán sentido si existen instituciones responsables para su coherente aplicación, de modo que la ley sea un reglamento efectivo que oriente la acción individual. De esta manera, es importante la necesidad de que los ciudadanos tengan una comprensión básica de los conceptos y de la estructura legal para que la ley cumpla su función en la sociedad a manera de obligaciones y derechos.

De igual manera, como se menciona anteriormente las instituciones entran a jugar un rol importante al ser las que definen los conceptos compartidos por los humanos en situaciones repetitivas organizadas en reglas, normas y estrategias. (Ostrom, 2007) De esta manera, estas reglas comprendidas por todas las partes deben cumplirse en forma predecible por los agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones. Aclarando, en primera medida, que las normas son entendidas como prescripciones compartidas que tiene que acatarse por los mismos participantes mediante costos e incentivos, y en segunda medida, que la estrategia es comprendida como los planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por reglas, normas y expectativas. (Sartori, 1999)

No obstante, esta necesidad de cumplimiento esta estrictamente relacionada con nuestra capacidad para pensar instrumentalmente, es decir, con nuestra capacidad para calcular riesgos, intereses, o beneficios potenciales de las futuras acciones que vamos a realizar. (Vilhena, 2011) En otras palabras, las personas respetan la ley y los derechos de los demás

para obtener recompensas o evitar castigos. Al mismo tiempo, las personas mediante su capacidad de razonamiento buscan maximizar su utilidad tanto social como económica, así como Vilhena (2011) argumenta, los individuos que esperen o teman por castigos o recompensas tenderán a respetar al Estado. Es decir, el miedo a la amenaza o la expectativa de beneficio por parte de los individuos en su contexto o dentro de su ámbito social hace que actúen de una manera particular.

Adicional a esto, se debe hablar acerca de la impunidad, ya que, es un factor trascendental en América Latina debido a que se deriva de la ineficiencia de los Estados, de la corrupción o de la selectividad que se tiene por decidir a quién se le aplica la ley y a quien no, poniendo en riesgo la coerción para el cumplimiento de la ley. (Vilhena, 2011) Por lo anterior, los gobernantes sacan provecho y usan la ley con moderación para obtener la colaboración o cooperación de ciertos grupos de la sociedad que muestran respeto por sus intereses buscando una buena relación mutua. Por lo tanto, la selectividad y distribución de los derechos de los ciudadanos son utilizadas como medio para obtener objetivos, intereses, logros.

En otras palabras, el cumplimiento de la ley o de los derechos favorece en mayor medida a los individuos o colectividades que tienen recursos para dar o que tienen cierto poder dentro de la sociedad. Lo anterior se denota en la realidad, en la utilización de herramientas por parte de los presidentes y su gabinete para la obtención de sus intereses por medio de transacciones con los partidos o congresistas determinados de manera individual. Estos últimos actores, buscando con estas “transacciones” más poder e influencia en la rama ejecutiva y/o mantener a sus votantes más activos y cercanos, además de querer siempre ascender en sus propias carreras políticas, configurando así, un presidencialismo transaccional. (Duque, 2014)

En este sentido, los partidos tienen un papel importante, en cuanto son los que ayudan a los presidentes a conseguir un respaldo en el Congreso y facilitan los espacios de negociación con los congresistas para así obtener un respaldo estable por parte de ellos mejor explicados

anteriormente en los incisos de poderes partidarios. Muy importante aquí, la función que juegan los votos y como estos se convierten en un activo fundamental en los procesos de negociación y de transacción muy bien explicados en la investigación, esto al observar en estudios como el que realizó Strøm,(1990) en el cual, divide estos comportamientos, primero, en maximización de los votos para la obtención de beneficios de oficina, segundo, en maximización en el control de la transferencia de las carteras de gabinetes y, por último, votos que buscan maximizar su influencia sobre la política, no siendo ninguno de estos mutuamente excluyentes.

Lo anterior, evidenciando a los partidos o los congresistas que son cabeza de sus partidos como toman sus decisiones dejando a la luz una lógica instrumental en la toma de decisión, ya que, es un comercio entre votos, cargos y políticas junto con las instituciones electorales, legislativas y gubernamentales. (Strøm, 1990). Por ende, en la búsqueda de maximizar sus beneficios estos actores adoptan estrategias precisas conforme a los intereses individuales de cada uno para así conseguir los beneficios más altos posibles en un periodo de tiempo. Esto a su vez, tiene componentes fuertemente cuestionables, debido a que en su búsqueda de objetivos e intereses pueden caer en lo ilegal al realizar acciones que no van con el cumplimiento de la ley en ellas.

En Colombia entonces, la conducta de los individuos y más que todo de los funcionarios del estado se ve permeada por una falta de relación entre su actuar y la ley, esto bajo una cultura como lo mencionamos anteriormente de no cumplimiento de la ley, y una falta de coherencia en su accionar. (Vilhena, 2011) Dando a entender que la ley y los derechos en el país todavía son factores insignificantes para determinar la conducta de los individuos. En este sentido, la impunidad y la inmunidad que se ha generado en el país con las personas con cierto poder o relevancia política en la sociedad ha creado cierta imagen, la cual, hace entender que los individuos pueden estar por encima de la ley y están exentos de obligaciones en muchas ocasiones. Desde esta perspectiva, como lo explica García (2011) “el mundo social está

dominado por un puñado de usurpadores que detentan el poder; las instituciones y las autoridades carecen de legitimidad y, por eso, el subordinado no pierde oportunidad para incumplir y dejar de hacer lo que se le ordena”. (p.161)

Por lo anterior, se puede explicar el incumplimiento desde la teoría de acción racional, la cual, podemos dividir principalmente en dos subcategorías, la primera, llamada paramétrica, en donde el individuo se enfrenta a un mercado que en nuestro caso podría ser una iniciativa legislativa a la cual es posible votar y frente a este mercado el individuo tiene una información completa, sabe lo que puede ganar y perder en cada una de las opciones que tome, además de eso cuenta con unos recursos determinados y puede calibrar el precio, la relación entre costo y beneficio de cada una de las opciones para al final tomar una decisión conforme a sus preferencias y maximizar su utilidad. (Paramio, 2000)

Una segunda subcategoría, conocida como acción racional estratégica, la cual, presenta a un conjunto de individuos dentro de unas reglas del juego, donde cada uno de los individuos de este conjunto debe valorar no sólo unos parámetros de costo y beneficio, sino también anticipar las decisiones de los demás individuos que entran en el juego, y que afectan a la posibilidad de alcanzar el resultado que busca o la máxima utilidad posible a su acción. (Paramio, 2000)

Bajo esta teoría, los individuos actúan y toman decisiones bajo un cálculo entre los riesgos y beneficios, es decir, desde un punto de vista de acción racional más que todo egoísta. Muchos autores al hablar de esto mencionan el individualismo metodológico, el cual, también busca explicar de cierta manera a los individuos con sus metas, creencias, acciones e ideologías en un entorno para saber sobre los fenómenos sociales. (Duek, 2009) Con esta idea, podemos explicar en gran medida el fenómeno del incumplimiento de los individuos, donde el compilado de cálculos de costos y beneficios, sumado a ciertos incentivos en el sistema y

una incapacidad institucional de sancionar a los incumplidos, es el factor denominador de la sociedad colombiana.

El incumplimiento entonces es producto de unas decisiones individuales consecuencia de unas estrategias individuales, las cuales, están basadas en teorías racionales donde los bajos costos o la ausencia de un peso de la ley hace prevalecer decisiones que conllevan resultados en términos de beneficios individuales por encima de un bien colectivo. Esto sumado a que los individuos en la mayoría de los casos buscan satisfacer sus intereses personales por encima de todo, acomodando los medios a sus fines, ya que, “los medios no son buenos pero el fin lo es, y con eso basta. El triunfo oculta los medios para lograrlo” (Villegas, 2010, p. 165)

En síntesis, podemos decir que los individuos actúan bajo un principio de estrategia, en la cual la persona cumple o incumple la ley después de hacer un balance de los costos y beneficios que obtendría al realizar dicha acción, esto bajo la teoría de que los individuos son actores racionales y toman una decisión en libertad. Asimismo, los individuos tienen cierta conducta por la cultura en la que viven, ya que los valores y principios de las personas son fundamentales a la hora de acatar o no una ley o una normal, además de ir en contra de la autoridad.

En el contexto colombiano, se puede expresar que gracias a la dinámicas de transacción que hemos explicado en los anteriores capítulos con el sistema de partidos y con los intereses individuales tan altos de los congresistas, el gobierno nacional debe entrar en una dinámica de intercambios para poder desarrollar su plan de gobierno, sacando positivamente en el Congreso de la republica todas las políticas necesarias para el buen funcionamiento de su gobierno, adelantando proyectos o iniciativas legislativas importantes con sus bancadas y “pagando” en gran medida favores, influencias con sus más cercanos, dar apoyos políticos y de oficina a sus partidos o congresistas que lo apoyaron en campaña, en lo que llamamos

efecto abrigo. Dando como resultados que al ser el sistema colombiano un sistema de transacción y negociación continua, los individuos ya sean del ejecutivo o legislativo busquen siempre aprovechar ya sea del Presidente o de los congresistas el máximo provecho posible volviendo rentable sus posiciones al tener una mayor cercanía con los recursos.

Por último, se puede concluir que esta relación de intercambio, cumplimientos, balances de costos beneficios y estrategias, se ve plasmado en cuanto los votos se traduzcan en beneficios de política u oficina, relativa esta disponibilidad de pagos frente a la obtención de políticas, generando estrategias para la consecución de sus objetivos y generando impacto a las reglas y normas del país.

## **1 ANÁLISIS DE RESULTADOS FRENTE AL PAPEL DE LOS ENLACES DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

Como parte de la metodología del presente trabajo de investigación acerca del papel que tienen los enlaces de las entidades gubernamentales en el desarrollo legislativo en el Congreso de la República, se diseñó una serie de entrevistas semi estructuradas que fueron formuladas a enlaces en el Congreso de la Republica y asesores legislativos de distintos ministerios. Cabe mencionar que en casos particulares se sostuvo más de una reunión con algunos de ellos y hacen parte de las siguientes entidades gubernamentales: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito público, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico y Ministerio del Interior.

De igual manera, se realizó un levantamiento y recolección de testimonios a distintos congresistas, asesores de las unidades de trabajo legislativo de diferentes representantes y

senadores de la mayoría de los partidos políticos y un análisis del entorno, y de las condiciones de la labor legislativa en Colombia para un completo análisis y exposición de la percepción del problema de investigación.

Dicho esto, se realiza este análisis en primer lugar, buscando comprender y analizar el problema alrededor del papel que juegan los enlaces de las entidades gubernamentales en el Congreso de la República, mostrándonos cual es la capacidad que tiene el ejecutivo para frenar, archivar, impulsar o presentar un proyecto de ley o una herramienta de control. En segundo lugar, buscando comprender y analizar la capacidad de negociación del ejecutivo con los congresistas acorde a sus intereses en el desarrollo legislativo del país y viceversa.

Cabe resaltar que, los entrevistados mencionaron el requerimiento de la no publicación de sus nombres en el trabajo final, asimismo, algunos de ellos mencionaron que no se difundiera las grabaciones de las entrevistas. Dicho esto, y para fines prácticos de nuestro trabajo, asignare un nombre a cada uno de ellos (ver Anexo 2). Aclarado esto, es importante conocer en primera medida, las funciones que desempeña genéricamente un enlace de una entidad pública con el Congreso, reconociendo que cada entidad tiene a su disposición el poder de modificar, agregar o eliminar estas funciones en el contrato. En este sentido, la siguiente información se obtuvo de la revisión de los contratos de los entrevistados y de las respuestas a las entrevistas realizadas a los enlaces.

En primer lugar, se puede inferir que en la mayoría de los contratos prevalece una función principal, la cual es prestar servicios profesionales de apoyo al despacho del o de la Ministra en el trámite legislativo de los proyectos de ley de iniciativa del Gobierno Nacional; así como, gestionar las respuestas a las solicitudes de información del Congreso de la República, derechos de petición y citaciones a debates de control político. Adicionalmente, el termino de los contratos en la mayoría de los casos son a seis meses y no necesariamente realizados por el ministerio o entidad a la que estos funcionarios representan.

Por su parte, según la recopilación de testimonios e información de otros actores relevantes en el desarrollo legislativo y las entrevistas realizadas a los mismos enlaces se puede inferir que adicional a las funciones previamente referenciadas, los enlaces llevan a cabo otras actividades no contempladas implícitamente en su contrato. En consecuencia, como lo resalta en sus entrevistas el Enlace 1 y el Enlace 5 las funciones básicas que cumplen son: preparar los debates y acompañar a los ministros, directores o altos funcionarios en las citaciones de control político y agendas legislativas por parte del Congreso, apoyar en el trámite legislativo de los proyectos de ley de iniciativa del gobierno nacional y realizar la recopilación, consecución, actualización de toda la información sobre citaciones, debates, proyectos de ley, actos legislativos que el ministerio representa en el trámite en el Congreso y articular los planes de acción con los autores y ponentes de los proyectos de ley para dar a conocer el concepto del ministerio.

Igualmente, como lo resaltan en repetitivas ocasiones los enlaces 1, 4 y 5, la función primordial de los enlaces es identificar aquellas iniciativas con incidencia a las entidades que representan procurando por su aclimatación a sus intereses en el Congreso de la Republica. Además, buscan frenar, impulsar o archivar proyectos de ley que tengan incidencia a los intereses del ministerio que representa. Por estos dos factores, los entrevistados indican la relevancia y el instrumento tan importante que pueden llegar a representar para el Gobierno Nacional. Esto dejando claro que, en la gran mayoría de casos los enlaces tienen una función de apoyo preestablecida, pero que en la realidad tienen diferentes funciones y tareas que conllevan a que tengan un contacto directo con los congresistas, grupos de interés y partidos políticos, y su trabajo represente en gran medida los intereses del Gobierno Nacional.

Las anteriores funciones, llevándose a cabo principalmente por medio de “un seguimiento semanal de cubrimiento de las actividades del Congreso de la Republica, para lo cual, se buscan identificar previamente las ponencias de las iniciativas que van a ser sujetas a debate

en la respectiva semana, y de acuerdo con los análisis de las áreas técnicas de los Ministerios se busca saber si estas iniciativas tienen algún impacto para los sectores e intereses que representamos”. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019).

De igual manera, para el cumplimiento de sus funciones los enlaces deben “de acuerdo con la programación de debates de control político, se busca preparar con anterioridad toda la información necesaria para que el ministro atienda de la manera más adecuada este tipo de citaciones”. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019) Aunque, como lo expresa otro enlace en su entrevista, “en primera medida se busca la no realización de los controles políticos u otras herramientas de control con anterioridad mediante un buen aclimatamiento de la propuesta y buen manejo de influencia con las bancadas de gobierno”. (Enlace 4, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019)

Para realizar estas tareas, se hace énfasis que una de sus funciones esenciales es el de “crear vínculos con congresistas, secretarios de comisiones, funcionarios de secretarías, asesores de UTL y funcionarios del gobierno nacional de otras entidades u órganos” (Enlace 2, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019) para el correcto cumplimiento de sus funciones, ya que, “sin este punto es casi que imposible cumplir a totalidad los intereses del gobierno, porque nosotros somos los oídos y en algunos casos voceros de los ministros” (Enlace 3, comunicación personal, 15 de diciembre de 2019). Importante aquí resaltar, que para ocupar este puesto como lo mencionan los mismos funcionarios se necesita ser un relacionista nato y un generador de confianza para así obtener la mayor información posible para sus intereses.

Otro punto importante, es el rol que juega un enlace de una entidad pública en el desarrollo legislativo y de control político al ejecutivo, este rol principalmente representado como lo mencionan los entrevistados en las mociones de censura presentadas a los ministros en el Congreso; ya que, según la mayoría de ellos “su rol es importante porque es el primero que

debe enterarse de la intensión del legislativo de usar este mecanismo. Además, debe tener la experticia para explicarle al ministro que tenga dicha moción, cuál es el clima político, cuáles serían los principales aliados y cómo debería enfocar el debate”. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019).

Por otro lado, otro entrevistado resalta que en estas situaciones de control “es fundamental que el enlace esté atento al ambiente que se esté generando sobre el ministro, ya sea por como esté este desempeñando sus funciones y como percibe su trabajo el órgano legislativo. Teniendo esa información se puede planear una estrategia con el fin de frenar una Moción de Censura. Es clave acá anticipar, no reaccionar ante un hecho.”. (Enlace 2, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019) Dejando claro que es fundamental tener la información necesaria semanas antes de la iniciativa de control para con ella actuar de forma conjunta con el ministro en busca de frenar o de la no presentación de dicha herramienta.

Por lo anterior, el rol de los enlaces de las entidades gubernamentales en el Congreso de la Republica es trascendental para el gobierno nacional, así como lo indican los secretarios de las comisiones, ya que, es la persona que tiene la cercanía y confianza con los congresistas, personal de planta del Congreso, asimismo con los funcionarios del ministerio o entidad que represente permitiéndole tener muy claro quiénes son los principales aliados en temas específicos para el gobierno en el Congreso de la Republica.

Por ende, como se expresa en las diferentes oficinas del Congreso de la Republica, los enlaces son un actor decisivo, de hecho, en conversaciones a congresistas hacen énfasis en la constante búsqueda a los enlaces debido a que estos son un canal exprés de comunicación con los ministros o directores, facilitando futuros comunicados, controles y expresando preocupaciones por parte del legislativo al ejecutivo.

Otro punto importante que se desarrolló a profundidad es la capacidad que desde sus funciones tienen los enlaces para frenar, archivar o impulsar un proyecto de ley o una herramienta de control. Dando como resultados y según las entrevistas hechas a los enlaces se puede inferir que estos funcionarios cuentan con diferentes herramientas para incidir de manera relevante en un proyecto de ley dependiendo considerablemente de sus criterios para la utilización de diferentes métodos hacia la realización de esta tarea.

Para explicarlo mejor, se encuentra en el análisis de las entrevistas la utilización de herramientas formales o no formales por parte de los enlaces para llevar a cabo este fin. Dejando claro, en primera medida las herramientas formales, las cuales se ven claramente representadas, por ejemplo, en la presentación de un concepto institucional para frenar un proyecto de ley. Según las entrevistas esta herramienta consta de presentar “un concepto institucional que contenga todas las inquietudes técnicas, soportadas con cifras y datos concretos que resalten la inconveniencia de las iniciativas, ya que, una de las mejores herramientas con las que cuenta el ejecutivo es el análisis de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda, recordemos que, si una iniciativa tiene algún impacto en el marco fiscal de mediano plazo, esta simplemente no puede ser ley”. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019)

Asimismo, dentro del marco de las herramientas formales encontradas para impulsar, frenar o archivar un proyecto se encuentra la presentación de proposiciones que impidan llegar acuerdos o dilate el debate para no llegar acuerdos dentro del recinto, ya que, como se encontró en las entrevistas y testimonios levantados “si se tiene conocimiento del trámite legal de las leyes y se goza de buenas relaciones al interior de las comisiones, se pueden aprovechar los instrumentos ofrecidos por la normatividad vigente, ejemplo: presentar proposiciones cuando se trate de archivar e incluso impulsar cualquier tipo de iniciativa.”. (Enlace 2, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019)

Otra manera muy utilizada de llevar a cabo este objetivo es primero, buscar y hacer que los proyectos de ley del gobierno nacional estén en el orden del día y segundo, sean los proyectos que se discutan en las primeras horas de las sesiones legislativa y posteriormente tengan aprobación. Esto se logra, con un trabajo previo mediante “mesas de trabajo, jornadas de socialización con congresistas, pero también con sus equipos y con la ciudadanía o actores de interés”. (Enlace 5, comunicación personal, 9 de enero de 2020) De igual manera, al momento de querer archivar un proyecto de ley, los enlaces o asesores legislativos deben contar con un gran número de reuniones previas con los autores y ponentes del proyecto de ley a archivar, una socialización con los partidos y contar con la participación de grupos de interés. Esto garantizando que, “a la hora del debate, el gobierno presente sus objeciones como se podría decir “por encima de la mesa” y ya es la misma célula legislativa la que se encarga de su decisión”. (Enlace 5, comunicación personal, 9 de enero de 2020)

Por otra parte, se encontró que los enlaces tienen la posibilidad de utilizar métodos no formales para la consecución de estos objetivos, ya sea para frenar o impulsar un proyecto de ley en el cual tenga incidencia el ministerio al cual hace parte. Esto mediante el uso de la cercanía que tienen con los propios congresistas, es decir, la confianza entre una bancada de congresistas o con los mismos congresistas de manera individual y el ministerio, ya que, es vital esta cercanía a la hora de necesitar el apoyo de los congresistas en contra o a favor de una iniciativa como lo menciona el enlace 3. Además, como se menciona en una entrevista y es claro observar en los recintos previo a las sesiones de debates “previo a las votaciones tenemos congresistas claves que apoyan los intereses del ministerio y que en muchos casos son cabezas de bancadas importantes los cuales nos pueden sacar de cualquier imprevisto negativo en la votación.” (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019).

Por lo tanto, a lo que se refiere a cómo lograr estos objetivos, se debe tener en cuenta que como se encontró en las diferentes entrevistas realizadas a estos actores, los enlaces cuentan

con una cercanía bastante importante con congresistas, secretarios de comisiones, funcionarios de secretarías, asesores de UTL y funcionarios del gobierno nacional de otras entidades. Esto, como lo menciona el Enlace 3 permitiendo a los enlaces realizar un mapeo específico e importante de la situación actual de los proyectos de ley desde su inicio en su proceso legislativo en las comisiones permanentes hasta en plenaria, si el proyecto logra pasar hasta esta instancia.

De igual forma, esta cercanía con la planta de funcionarios del Congreso permitiéndoles saber desde el inicio del trámite o desde antes de presentar la iniciativa un mapeo de votos muy acertado ya sea a favor o en contra del respectivo proyecto de ley o acto legislativo y si realmente necesita el apoyo de las respectivas bancadas cercanas al gobierno nacional o si el gobierno necesita prestar toda su atención y empezar una negociación para llegar a cumplir con los intereses que representa. Otra manera de llevar a cabo este trabajo como se menciona a continuación es “trabajar mucho más de la mano de las UTL pues en muchas ocasiones los abogados del equipo de un congresista son los que dictaminan la decisión y el voto de los mismos frente a un proyecto”. (Enlace 5, comunicación personal, 9 de enero de 2020)

Lo anterior, revelando un punto importante en las entrevistas realizadas, más en específico con los enlaces 1,3,4 y 5 los cuales dejan en evidencia la incidencia que tienen sus actividades en las relaciones entre el Gobierno, Congreso y los grupos de interés/presión en el proceso de toma de decisiones. Debelando en sus respuestas una incidencia alta frente a las actividades en las relaciones con estos actores toda vez que los enlaces o asesores cumplan a cabalidad sus actividades, así como lo menciona uno de ellos a continuación:

“en tanto que la función principal es la de ser un canal directo entre los ministros y los Congresistas. Dicho canal se establece para lograr presentar de manera clara las inquietudes del Ejecutivo frente al Legislativo, para persuadir a estos últimos de las posturas del Gobierno. En la misma línea se

atiende a los grupos de interés/presión, aunque estos son un actor secundario toda vez que ellos tienen un canal directo de comunicación con el legislativo, pero que se debe tener cerca para saber sus intenciones e intereses” (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019)

Sobre todo, los enlaces 3 y 4, permiten inferir más fácilmente la incidencia de ellos en la relación, percibiendo como fundamental estar, en primera medida, en medio de estas relaciones, más específicamente y en sus propias palabras, tener un asiento en la mesa con estos grupos, considerar las posturas, los ambientes de los congresistas y partidos, siendo los enlaces los funcionarios que deben estar atentos a los grupos de interés/presión y congresistas para saber si se está generando algún movimiento/iniciativa o si existen intereses altos en juego sobre algún tema en específico o alto funcionario (en nuestro caso ministro) para con esto realizar una estrategia en conjunto para calmar los ánimos.

De igual manera, se debe tener en cuenta que los diferentes enlaces de los ministerios buscan “que la agenda legislativa del gobierno salga adelante y ello involucra acciones claves dentro de la dinámica legislativa y el relacionamiento con los partidos políticos para lograr dicho objetivo”. (Enlace 5, comunicación personal, 9 de enero de 2020) Dejando nuevamente a la vista que cómo se mencionó anteriormente el vínculo más relevante para la consecución de sus funciones es con el congresista de manera individual.

Aunque, el protagonismo en esta relación entre gobierno, congresistas y grupos de interés/presión como se observó en estas situaciones es la posición que adopta el ministro frente a los diversos problemas o situaciones que se presentan, ya que, como se abstrae de las entrevistas “es muy importante también el rol y la posición que adoptan los ministros, ya que tienen una incidencia clara y el poder de negociación”. (Enlace 4, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019) De hecho, en algunos temas que son de autoridad exclusiva de gobierno o temas exclusivos de gobierno los ministros aparte de entrar en una estrategia

también tienen voz, aunque no voto, pero se empieza hablar entonces de que tienen un poder de voz y veto en las distintas iniciativas según los propios asesores legislativos.

Cabe recordar aquí, que como se mencionó en el capítulo 2 de este trabajo existe un control de pesos y contrapesos a la dinámica anteriormente mencionada, aparte como se expresa en las entrevistas “las relaciones están regladas por la Constitución y la Ley y en su gran mayoría son formales todas están enmarcadas en la Ley 5ª. del 92, tanto mediante los derechos de petición, las solicitudes de información que mandan los Congresistas, los debates de Control Político y las votaciones de proyectos de ley”. (Enlace 3, comunicación personal, 15 de diciembre de 2019)

Esta relación entre Gobierno y Congresistas al tener una interacción formal, abierta y publica, se da en todos los escenarios, ya sea mediante reuniones para revisar ponencias o en otros casos los asesores legislativos o enlaces asisten a reuniones agendadas a las cuales los ministros por sus apretadas agendas no pueden asistir, siendo los propios enlaces el canal que se encarga de establecer las bases de lo que requiere cada Congresista y lo que se requiere para cada proyecto y sobre cada debate. (Enlace 3, comunicación personal, 15 de diciembre de 2019)

Se percibe entonces, que los ministros y directores tienden a buscar procesos de comunicación casi que directos en el Congreso por medio de los enlaces o asesores legislativos, debido a que el proceso deliberativo de nuestra democracia y en suma al modelo de separación de poderes del Estado colombiano busca la existencia de una negociación y unas dinámicas constantes de transacción de información con los partidos o congresistas a nivel individual para poder sacar adelante sus políticas, proyectos de ley e iniciativas. En tal sentido, las negociaciones y dinámicas de transacción son un común denominador en el desarrollo legislativo del país, por ende, la importancia de tener una buena comunicación para saber de primera mano los intereses y deseos de la contraparte para llevar a cabo y sacar

el mayor provecho posible a los procesos de negociación que manejan los ministros en reuniones con los congresistas y contar con una base sólida de votos fijos con los cuales el Presidente pueda estar seguro de la aprobación de sus iniciativas o proyectos importantes.

Un aspecto relevante en estos procesos y relaciones es la búsqueda constante de los congresistas a los enlaces para comentar sobre futuros proyectos de ley con incidencia de los ministerios en territorios que ellos representan y conocer que intereses puede llegar a tener tal ministerio respecto al proyecto para saber sus próximos movimientos y exigencias. (Enlace 4, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019) De igual manera, este punto se observa en gran parte en las entrevistas a los enlaces 3 y 5, encontrando que esta relación y proceso de negociaciones se basa en la búsqueda de mayores prebendas para las regiones que representan los diferentes congresistas y/o en la búsqueda de mayores prebendas para sus intereses personales.

Sin embargo, la labor de los enlaces y de los ministros o directores no es para nada sencilla por el alto nivel de citaciones, controles y proyectos estancados o caídos por no contar con una injerencia fuerte del gobierno en el proceso legislativo. Por lo tanto, los procesos de negociación resultando más fuertes, prolongados y no estables entre el gobierno y los partidos o congresistas, dificultando el clima político en el Congreso.

Ahora bien, para la consecución de los objetivos tanto del gobierno nacional con los ministros y enlaces, al igual que para los congresistas y sus UTL es importante la gestión de la información y la recolección de esta, ya que, es el insumo más significativo que los dos sectores tienen para sacar el mayor provecho posible a sus intereses. Se encontró entonces, que para los enlaces la información es vital en su labor de predecir, a climatizar las comisiones o los debates a favor del gobierno, conocer sobre los futuros votos a favor y en contra de los proyectos, entre otros aspectos. Esta recolección de información y gestión de esta por parte de los enlaces lograda en gran medida por la confianza y vínculos que crean

con el Congreso en general, es decir, con todos los funcionarios del Congreso de todas las áreas, comisiones y UTL como lo expresan los Enlaces 3 y 4 en sus entrevistas.

En este sentido, el levantamiento de información y luego utilización de esta para procesos de negociación, se ve reflejado de igual manera en la cercanía entre los diferentes ministros con los congresistas, las cual se materializa mediante las constantes citas y visitas regionales, las cuales representan según los entrevistados como “solicitudes informales”, además, como se menciona en las entrevistas, cabe recalcar que esta materialización esta contextualizada en un marco de cordialidad y armonía entre las ramas, de respeto e influencia para que los asesores legislativos, enlaces y ministros puedan acompañar a los congresistas o partidos a brindar una solución a alguna problemática que el congresista tenga con la comunidad en su territorio.

Aunque, no se puede generalizar esta práctica, ya que, es muy complicada de predecir porque cada relacionamiento y cada reunión entre estos actores es diferente, cada congresista tiene diferentes intereses y estrategias, cada una bajo el respeto que le da y le cubre la investidura que tiene. Sin embargo, aquí entra en el juego la confianza para una mayor eficiencia en la solución de los problemas, al igual que el trato cercano. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019).

Agregando a lo anterior, otra forma de relacionamiento entre estos actores son los desayunos de trabajo y demás temas en los que los enlaces y ministros buscan poner en una mesa un diálogo común entre el legislativo y el ejecutivo; siempre poniendo encima, los puntos que el gobierno quiera que consideren para lograr un consenso. Esto más que todo utilizado para los proyectos de ley, debido a que lograr una posición consensuada por fuera es mucho más fácil para tramitar en el Congreso que lograr un acuerdo sobre las iniciativas en una discusión dentro del Congreso, que es más álgido y engorroso, además entre más depurada se lleve cualquier discusión es mucho mejor. (Enlace 3, comunicación personal, 15 de diciembre de 2019) Lo anterior, dejando a la vista el alto nivel de negociación estratégica que los enlaces

junto a los ministros tienen en el periodo de mandato para llegar a sacar todos los puntos de interés o temas que necesitan para que el gabinete y el Presidente puedan tener una gobernabilidad eficaz y estén al tanto de sus intereses y objetivos.

Por último, aunque se ve que la incidencia y el rol que juegan los enlaces es relevante para el público en general, se tiene que decir que es un cargo y una labor casi que invisible y sin mayor recompensa por la opinión pública en general, así los intereses del gobierno se vean reflejados implícitamente en las acciones de estos funcionarios en el Congreso. Un ejemplo claro de esto es como lo expresa unos de los entrevistados:

“La prueba más notable de lo anterior, han sido como en muchas ocasiones en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos se frenaron varias investigaciones a los ministros de despacho que querían llevar a cabo por medio de mociones de censura que no llegaron a darse o tuvieron votaciones negativas a la iniciativa, jugando los enlaces un rol importante en estas jugadas”. (Enlace 1, comunicación personal, 30 de noviembre de 2019).

Esto, evidenciando que los enlaces de las entidades gubernamentales en el Congreso de la Republica tienen un alto valor para el gobierno nacional en la búsqueda de establecer sus intereses y cumplir sus objetivos respecto a esta rama de poder público, aunque no son un actor trascendental para el desarrollo legislativo del país. Esto es posible afirmarlo, ya que, sin la existencia de estos funcionarios tanto la rama legislativa como la rama ejecutiva podrían continuar en su desarrollo de actividades, funciones, cumplimiento de objetivos e intereses, pero si se debe hacer un reconocimiento que sin la labor de estos funcionarios el Presidente junto a sus ministros y directores no se les felicitaría los procesos de negociación o transacción, al igual, de alivianar las cargas tan altas que tienen los altos funcionarios del Estado al momento de encargarse de los intereses de la entidad que representan en el Congreso de la Republica.

Sabiendo que, la mayoría de los temas que tienen en su poder los enlaces de las entidades gubernamentales en el Congreso son vitales para la entidad que representan, en la medida que en muchos casos se habla de temas como tratados de libre comercio, ley de financiación, plan de desarrollo, política migratoria, controles políticos o mociones de censura a las cabezas de estas entidades, entre otros antes mencionados.

## **CONCLUSIONES**

El objetivo de la presente investigación se concentró en observar el papel y la incidencia de los enlaces de las entidades gubernamentales en el Congreso de la República y su papel en la agenda legislativa. En ese sentido, se realizó este análisis desde la observancia del principio de separación y coordinación de los poderes del Estado. Mas detenidamente, desde la relación de poder y los efectos que tiene la intromisión por parte del ejecutivo en el Congreso en su tarea legislativa y de control político, así como de la intromisión por parte de los Congresistas en el poder ejecutivo.

Así las cosas, en el contexto político en el que se desarrolla la relación del poder legislativo y el poder ejecutivo en Colombia, se observa que, en primera instancia, el sistema político responde entonces a una agenda impuesta por medio de las vastas negociaciones y estrategias por parte de las dos ramas de poder público antes mencionadas, bajo la gestión de intereses individuales que buscan cumplir sus propias agendas bajo una práctica formal e informal. Segundo, se puede afirmar que la relación ejecutivo-legislativo se configura bajo un precepto de cooperación e interdependencia, la cual en la práctica se ve reflejada en el uso excesivo de los poderes de negociación de ambas partes y en el poder de hacer alianzas o coaliciones para cumplir con sus propios intereses y llegar a cumplir con los fines del Estado.

Por otra parte, se observó la existencia de una alta capacidad de presión concerniente a las decisiones políticas por parte del gobierno a la rama legislativa o viceversa, por medio de incentivos o castigos para impulsar, aprobar o archivar proyectos de ley, dando como resultado que en esta interacción entre ramas lo más notable es el uso de los poderes constitucionales, los poderes partidarios y la presión constante.

La relación de intercambio, cumplimientos, balances de costos-beneficios y estrategias plasmadas en el texto, se traducen entonces en cuanto los votos en el Congreso son equivalentes a beneficios de política u oficina, relativa esta disponibilidad de pagos frente a la obtención de políticas, forjando estrategias para la consecución de estos objetivos y generando impacto a las reglas y normas del país. Es aquí, donde se evidencio en mayor medida quien ejerce un grado de poder superior y donde queda en duda la libertad y separación de poderes. No obstante, se evidencia de igual manera que los procesos de negociación son muy fuertes, prolongados y no estables entre el gobierno y los partidos o congresistas, dificultando medir dicho grado de poder.

En este contexto, entra al juego político los enlaces de las entidades gubernamentales principalmente como fuentes de comunicación, información e interacción entre el ejecutivo y el legislativo ya sea de manera formal e informal como se expuso en el análisis con el fin de lograr ciertas posiciones consensuadas a favor de los intereses y fines del gobierno nacional y en específico de la entidad que estos funcionarios representan.

De igual manera, se evidencio el rol que desempeña el enlace en el momento de relacionarse con los distintos congresistas, dando como resultado que estos funcionarios son el canal que se encarga de establecer las bases de lo que requiere cada Congresista y lo que requiere la entidad o hasta el mismo gobierno nacional para cada proyecto y debate que tenga incidencia el gobierno o la entidad. Asimismo, se pudo establecer que los enlaces gubernamentales tienen una injerencia alta en el proceso legislativo, ya sea en frenar, impulsar o archivar

proyectos, al igual que buscar la no realización de controles al poder ejecutivo por medio de controlar el cuórum en los distintos debates o controles políticos, presentar conceptos institucionales, tener reuniones previas con los autores y ponentes de los proyectos o presentar proposiciones entre otras “herramientas” mencionadas en el texto.

Por último, se puede afirmar que, aunque los enlaces de las entidades gubernamentales no son un actor trascendental para el desarrollo legislativo del país, debido a que sin la existencia de estos funcionarios tanto la rama legislativa como la rama ejecutiva podrían continuar con su desarrollo habitual de sus actividades, funciones, cumplimiento de objetivos e intereses, pero si se debe hacer un reconocimiento que sin la labor de estos funcionarios el Presidente junto a su gabinete de ministros y directores no tendrían procesos de negociación o transacción tan efectivos y eficientes teniendo en cuenta la recolección y uso de la información que ofrece un enlace para esto, al igual, que quedaría la duda si los intereses del gobierno se cumplirían a cabalidad en el Congreso de la Republica sin la presencia de estos funcionarios o si seguiría existiendo una disciplina de los partidos políticos de la coalición de gobierno o en general frente a las iniciativas o movimientos del ejecutivo en el Congreso.

En síntesis, se puede afirmar que el enlace gubernamental en su cumplimiento de funciones y actividades sobre el legislativo tiene cuatro aspectos principales, el primero, facilitar el uso de herramientas legislativas de gobierno, segundo, anticipar herramientas de control del legislativo al ejecutivo, tercero, realizar una intromisión en el proceso legislativo, y cuarto, estar atento a cualquier herramienta que use el ejecutivo sobre la ley promulgada.

## Lista de referencias

- Archer, R. P., & Shugart, M. S. (1997). The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. *Presidentialism and democracy in Latin America*, 110-159.
- Bonilla-Maldonado, D. E. (2015) La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes, *131 Universitas*, 231-276
- Botero, Felipe, “Colombia: ¿democracia, paracracia o simplemente desgracia?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, N° especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2007.
- Carbonell, M., & Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México* (No. 342.5/. 6 (72) 342.720412). e-libro, Corp..
- Carey, J. y Shugart, M. (Eds.), (1998). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press
- Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582-600.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de representantes. *Diario Oficial*. 1992;(40.483).
- Congreso de la República.” *Diario Oficial*. Acto legislativo 02 de 2003 por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”. 2011. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web [http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2003/Acto\\_legislativo\\_02.pdf](http://elabedul.net/Documentos/Leyes/2003/Acto_legislativo_02.pdf).
- Congreso de la república. “*Diario Oficial*. Año CXXXVIII. N. 44893. Acto Legislativo 2 de 2002”. 2002. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web [http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=template\\_sfn=&id=3.0&vid=default](http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=template_sfn=&id=3.0&vid=default).

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

Cortés, S. P. (2010). La producción legislativa y el control político ¿hacia dónde se inclina la balanza del equilibrio del poder político en Colombia. *Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi-Camino del hallazgo y del juicio*, 6(1), 4.

Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-190.

COX, Gary (2004). "La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten, Buenos Aires, Gedisa, capítulo 3, sobre los sistemas electorales.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge University Press.

Duek, M. C. (2009). Individuo y sociedad: Perspectivas teórico-metodológicas en la sociología clásica. *Argumentos (México, DF)*, 22(60), 9-24.

Duque Daza, J. (2014). ¿Presidentes legislando?: las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 77-123. Doi: [dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.03](http://dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.03)

García, M. (2011). Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. C. Rodríguez. *El derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 161-184.

Gargarella, R. (2011). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. *El derecho en América Latina*, 87.

Guerrero García, D. A. (2014) *Pesos, contrapesos y juicio de sustitución: jurisprudencia de la corte constitucional frente a los ajustes de ingeniería constitucional en Colombia*. (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia).

- Haro, R. (2002). Constitución, poder y control (1a ed.) México, D. F, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=391>].
- Linz, J. (1990). The penis of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. (1990). The virtues of parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1(4), 85-91.
- Linz, J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 07: 11 - 31.
- Loewenstein, K. (1965) Teoría de la constitución: Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, España. Ediciones Ariel, S.A, 188-195.
- Loewenstein, K. (1965). *Political power and the governmental process*. University of Chicago Press.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo económico*, 397-418.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (Comps.), (1997). *Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional.
- Milanese, J. P. (2011). Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones ejecutivo-legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina. Tesis de doctorado, Università degli Studi di Bologna.
- Montero, M. G. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17, 1-citation\_lastpage.
- Montesquieu, C. (1984). *El espíritu de las leyes*. Barcelona, España: Editorial Orbis.

- Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice. *Theories of the policy process*, 35-72.
- Pactet, Pierre & Mélin-Soucramanien, Ferdinand. (2011) *Derecho Constitucional: Traducción de Corina Duque Ayala (1a e.d.) Colombia.: Legis Editores S.A.*
- Paramio, L. (2000). Decisión racional y acción colectiva. *Leviatán*, 79, 65-83.
- Payne, J. M. (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina (Vol. 1). Idb.*
- Quintero, I. C. (2000). *Elementos constitucionales y de teoría del estado: manual de derecho constitucional general. Ediciones Librería del Profesional.*
- Quitral Rojas, M. (2011). ¿ Es democrático el presidencialismo chileno?. *Punto Cero*, 16(23), pp. 41-51. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.
- Rodríguez-Garavito, C. A. (Ed.). (2011). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Siglo veintiuno.*
- Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho: una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis*, 19(2), 85-122.
- Sáchica, L. C. (1996). *Nuevo Constitucionalismo Colombiano. 120. Edición. Temis. Bogotá.*
- Samuels, D. J. (2002). Presidentialized parties: The separation of powers and party organization and behavior. *Comparative Political Studies*, 35(4), 461-483.
- Samuels, D. y Shugart, M. S. (2003). Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 36-60.
- Samuels, D. y Shugart, M. (2009). Presidents, parties, prime ministers. Obtenido en: <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/samuels-shugart.html>
- Sartori. G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis 1. Cambridge, U.K.: University Press.*
- Sartori, Giovanni (1994). "Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados, México, FCE. Segunda parte: Presidencialismo y Parlamentarismo.

- Sartori, G. (1999). Límites de la ingeniería constitucional. Instituto Federal Electoral.
- Sartori, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y gobierno*, 11(2), 349-354.
- Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. y Mainwaring, S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. En S. Mainwaring y M. S. Shugart (Eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. (2005). "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", *French Politics*, vol. 3, núm. 3, pp. 323-351.
- Strøm, K., & Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- Uprimny, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. *El derecho en América Latina*, 109.
- Valadés, D. (1998). El control del poder (No. 196). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 8(16), 11-37.
- Vargas, J. E. (1999). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En M. Gandour y L. B. Mejía, *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Vieira, O. V. (2007). La desigualdad y la subversión del Estado de Derecho. *Sur, Rev. int. direitos human.(Impr.)*, 4(6).
- Vilhena Vieira, O. (2011). Desigualdad estructural y Estado de derecho. *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*.
- Villegas, M. G. 7. Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. *El derecho en América Latina*, 161.

## ANEXOS

### Anexo 1: Herramientas de control poder legislativo al poder ejecutivo

<b>Herramientas de control poder legislativo al poder ejecutivo</b>	
<b>Moción de Censura</b>	<p><b>Art 135 C.P. No.9.</b>            “Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”</p>
<b>Juicio Político</b>	<p><b>Art. 174.CP.</b>            “Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el presidente de la República o quien haga sus veces y contra los miembros de la Comisión de Aforados, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”</p> <p><b>Acto Legislativo 02 de 2015.</b>            "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"</p> <p><b>Art. 175. C.P.</b>            “En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.</li> <li>2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.</li> <li>3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.</li> <li>4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes”</li> </ol> <p><b>Art, 178. C.P. No 3.</b>            La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:            “Acusar ante el Senado, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al presidente de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados”</p>

<p><b>Control Político</b></p>	<p><b>Art. 212 C.P.</b>  “La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara”</p> <p><b>Art. 213 C.P.</b>  “Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”</p> <p><b>Art. 215. C.P.</b>  “El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo”</p>
<p><b>Solicitud de Informes</b></p>	<p><b>Art. 135 C.P. No. 3.</b>  “Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo siguiente”</p> <p><b>Art. 136. C.P. No 2.</b>  “Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado”</p> <p><b>Art. 200 C.P. No 5</b>  “Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva”</p>
<p><b>Citaciones</b></p>	<p><b>Art. 135 C.P. No. 8</b>  “Citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión”</p>

<b>Control Presupuestal</b>	<b>Art. 346 C.P.</b> “El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo”
-----------------------------	--

Nota. Elaboración Propia, datos obtenidos de Constitución Política de Colombia 1991

## **Anexo 2:** Asignación de nombres a entrevistados

<b>NOMBRE ASIGNADO A ENTREVISTADO</b>	<b>ENTIDAD O PARTIDO POLITICO</b>
ENLACE 1	Ministerio de Comercio. Industria y Turismo
ENLACE 2	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ENLACE 3	Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.
ENLACE 4	Ministerio de Hacienda y Crédito público
ENLACE 5	Ministerio del Interior

Nota. Elaboración Propia.

## **ANEXO 3: Entrevista numero 1 Enlace de un Ministerio en el Congreso**

1. ¿Qué funciones desempeña en su cargo?

Preparando los debates y acompañándolos en las citaciones de control político, agendas legislativas entre otras. Igualmente soy encargado de identificar aquellas iniciativas con incidencia para estos Ministerios, procurando por su aclimatación a los intereses de este.

2. ¿Cuál es su relación con el Congreso de la Republica?

Entre otras, en mis cargos de debido apoyar los Ministros de Vivienda y de Comercio en lo que respecta al Congreso de la República como asesor legislativo.

3. ¿Cuál es su relación con el poder ejecutivo?

Tal y como lo señale en la respuesta anterior, he sido asesor legislativo en los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Vivienda, Ciudad y Territorio.

4. ¿Cómo lleva a cabo sus actividades en el Congreso en la actualidad?

Principalmente se hace un seguimiento semanal de cubrimiento de las actividades del Congreso de la República, para lo cual se identifican previamente las iniciativas que van a ser sujeto de debate en la respectiva semana, de acuerdo a los análisis que las áreas técnicas de los Ministerios con el fin de saber si las mismas tienen algún impacto para estos sectores.

De igual manera, de acuerdo con la programación de debates de control político, se prepara toda la información necesaria para que el ministro atienda de la manera más adecuada este tipo de citas.

5. ¿Qué incidencia cree usted que tienen sus actividades en las relaciones entre el Gobierno, congreso y los grupos de interés/presión en el proceso de toma de decisiones?

Tiene una incidencia alta en tanto que la función principal del asesor legislativo es la de ser un canal directo entre los ministros y los Congresistas. Dicho canal se establece para lograr presentar de manera clara las inquietudes del Ejecutivo frente al legislativo, para persuadir a estos últimos de las posturas del Gobierno. En la misma línea se atiende a los grupos de interés/presión, aunque estos son un actor secundario toda vez que ellos tienen un canal directo de comunicación con el legislativo.

6. ¿Cómo se puede frenar, archivar o impulsar un proyecto desde sus funciones?

De distintas maneras, pero la principal es presentando un concepto institucional que contenga todas las inquietudes técnicas, soportadas con cifras y datos concretos que resalten la inconveniencia de las iniciativas. Una de las mejores herramientas con las que cuenta el ejecutivo es el análisis de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda, ya que si una iniciativa tiene algún impacto en el marco fiscal de mediano plazo, esta simplemente no puede ser ley.

7. ¿Qué rol juega un enlace de una entidad pública en las mociones de censura?

Su rol es importante porque es el primero que debe enterarse de la intención del legislativo de usar este mecanismo. Además, debe tener la experticia para explicarle al ministro que tenga dicha moción cuál es el clima político, cuáles serían los principales aliados y cómo debería enfocar el debate.

8. ¿cree usted que los enlaces de las entidades públicas en el congreso son un actor relevante en el desarrollo legislativo en el congreso de la república?

Si, de hecho, muchos congresistas están buscando constantemente a los enlaces ya que estos son un canal exprés de comunicación con los ministros.

9. ¿Percibe usted que el presidente y los ministros tienen que negociar con el congreso en la mayoría de los proyectos o movimientos políticos?

El proceso deliberativo de nuestra democracia, sumado al modelo de separación de poderes del Estado colombiano, hacen que esta negociación sea constante.

10. ¿Cree usted que Los tomadores de decisiones adoptan posturas individualistas a la hora de tomar una decisión en el congreso o en el ejecutivo?

Es algo que puede ocurrir. Cada situación de toma de decisiones es particular y ese es uno de los tantos escenarios posibles.

11. ¿Considera usted que los mecanismos de control existentes son suficientes para una debida coordinación armónica e independencia de las ramas?

Sí, el diseño institucional de la Constitución del 91 es excelente. El problema está en que los agentes ejecutan mal las herramientas de control con las que cuentan.

12. ¿Percibe usted que el presidente y los ministros tienen que negociar con el congreso en la mayoría de los proyectos o movimientos políticos?

Como lo dije en la pregunta 9, el proceso deliberativo de nuestra democracia, sumado al modelo de separación de poderes del Estado colombiano, hacen que esta negociación sea constante.

13. ¿Considera usted que el congreso es un poder legislativo reactivo o proactivo?

Se puede decir que es proactivo frente a las otras ramas, pero es completamente reactivo a la opinión pública.

14. ¿Los partidos políticos en su mayoría se ponen de acuerdo como bancada o se dejan llevar más por el individualismo?

La ley los obliga a ponerse de acuerdo, y la entrada de bancadas con liderazgos tan marcados como el Centro Democrático o Cambio Radical hacen que la decisión sea más por bancada, sin que no hayan decisiones individuales.

#### **ANEXO 4: Entrevista numero 2 Enlace de un Ministerio en el Congreso**

. ¿Cómo llevaba a cabo sus funciones en el Congreso?

R/ Asistiendo a las sesiones de comisiones y plenarias donde se debatían temas del sector que se representa, tanto de debates como de trámite legislativo. Crear vínculos con congresistas, secretarios de comisiones, funcionarios de secretarías, asesores de UTL y funcionarios del gobierno.

2. ¿Qué incidencia cree usted que tenían sus actividades en las relaciones entre el Gobierno, congreso y los grupos de interés/presión en el proceso de toma de decisiones?

R/ Como se trabajó con responsabilidad, sentido de pertenencia y respeto, siempre hubo una incidencia positiva en las actividades de interés que se tramitaron ante el Congreso.

3 ¿Cómo se puede frenar, archivar o impulsar un proyecto desde sus funciones?

R/ Si se tiene conocimiento del trámite legal de las leyes y se goza de buenas relaciones al interior de las comisiones, se pueden aprovechar los instrumentos ofrecidos por la normatividad vigente, ej: presentar proposiciones cuando se trate de archivar e incluso impulsar cualquier tipo de iniciativa.

4. ¿Qué rol juega un enlace de una entidad pública en las mociones de censura?

R/ La Moción de Censura es el instrumento de control político que tiene el Congreso de la República para rechazar las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno. Siendo así, es fundamental que el enlace esté atento al ambiente que se esté generando sobre algún funcionario (ministro, principalmente) ya sea por como esté desempeñando sus funciones y como percibe su trabajo el órgano legislativo. Teniendo esa información se puede planear una estrategia con el fin de frenar una Moción de Censura. Es clave acá anticipar, no reaccionar ante un hecho.

5. ¿cree usted que los enlaces de las entidades públicas en el congreso son un actor relevante en el desarrollo legislativo en el congreso de la república?

R/ Por supuesto que sí, son los oídos y en algunos casos voceros de sus ministros.

### **ANEXO 5: Entrevista numero 3 Asesor legislativo Ministerio**

Pregunta Numero 1

R/ Las relaciones están regladas por la Constitución y la Ley y en su gran mayoría son formales todas están enmarcadas en la Ley 5ª. del 92, tanto mediante los derechos de petición, las solicitudes de información que mandan los Congresistas, los debates de Control Político y las votaciones de proyectos de ley, porque tenemos que recordar que también los Ministros tienen incidencia y de hecho en algunos temas que son de autoridad exclusiva de gobierno o temas exclusivos de gobierno los Ministros tienen voz y... no voto, pero prácticamente voz y veto en las distintas iniciativas.

Pregunta Numero 2

R/Digamos que esta interacción como es formal, pues es abierta, es publica, se da en todos los escenarios mediante reuniones para revisar ponencias, en fin, y como los Ministros no

tienen tiempo para estar en esas, mandan a los Asesores Legislativos para que ellos sean el canal que se encarga de establecer como las bases de lo que requiere cada Congresista y lo que se requiere para cada proyecto y sobre cada debate.

#### Pregunta Numero 3

R/Yo creo que una cosa Importante, es que también uno como Asesor, tampoco quiere molestar a los Congresistas, sino muchas veces se acerca con los Asesores, en un acercamiento formal, abierto, en el cual uno les explica, les expone los puntos de vista sobre los debates, sobre los proyectos de ley y respecto de los derechos de petición, pues, es un derecho que ellos tienen y eso es completamente público y se hace por escrito también, al igual que los cuestionarios a debates políticos.

#### Pregunta Numero 4

R/Otra forma también de relacionamiento, son los desayunos de trabajo y demás temas en los que uno busca poner en una mesa, pues como cualquiera, un diálogo común entre el legislativo y el ejecutivo; encima, los puntos que uno quiera que consideren ellos para lograr un consenso, esto es más que todo para los Proyectos de Ley, porque una posición consensuada por fuera es mucho más fácil de tramitar en el Congreso que una discusión dentro del Congreso, que es más álgido y engorroso y entre más depurado se lleve cualquier discusión es mucho mejor.

#### Pregunta Numero 5

R/ Lo otro es que ya son digamos como las citas y las visitas regionales que son como solicitudes informales, se podría decir, pues eso está enmarcado en un marco de cordialidad y armonía entre las ramas, de respeto que queremos que nos acompañen y queremos hablar con el Ministro para ver cómo pueden solucionar alguna problemática que tenga la

comunidad a la que ellos representan; pero en realidad como categorizar o hacer una teoría es un poco complejo, en tanto, que cada relacionamiento y cada reunión es diferente, cada congresista es diferente, digamos que más bien la regla o lo común es que no hay nada común y que cada uno merece el respeto que le da y le cubre la investidura que tienen y que en ese orden a cada uno se les trata, pues obviamente a los más cercanos con un poco más de frescura y a los que son más lejanos con distancia, pero sin necesidad que sea un tema frío o irrespetuoso.

#### **ANEXO 6: Entrevista número 5 Enlace de un Ministerio en el Congreso**

¿Qué funciones desempeña en su cargo?

R/ A mi cargo tengo varias funciones que resumen en 3 grandes ejes. El primero es el seguimiento y el trámite de los proyectos de interés del gobierno y prioritariamente los proyectos de autoría del Ministerio del Interior el cual tiene a su cargo la agenda legislativa y la agenda anticorrupción del presidente Iván Duque.

El segundo es hacer un relacionamiento y apoyo entre la Cámara de Representantes y el Ministerio del Interior y finalmente, hacer seguimiento a aquellos proyectos de ley que cursen en las comisiones III y VII de la Cámara de Representantes respectivamente.

¿Qué incidencia cree usted que tienen sus actividades en las relaciones entre el Gobierno, congreso y los grupos de interés/presión en el proceso de toma de decisiones?

R/ Entre el gobierno y el congreso creo que tenemos gran incidencia, pues buscamos siempre que la agenda legislativa del gobierno salga adelante y ello involucra acciones claves dentro de la dinámica legislativa y el relacionamiento con los partidos políticos para lograr dicho objetivo. Asimismo, es claro que la ciudadanía también hace una fuerte incidencia dentro del

congreso pues los proyectos como por ejemplo los de la mesa amplia anticorrupción tuvieron un fuerte control social. De esta forma, incidimos fuertemente, pero de forma técnica en el trámite legislativo de los proyectos de ley.

¿Desde sus funciones se podría ayudar a frenar, archivar o impulsar un proyecto o control?

R/ Creo que sería irresponsable decir que no, pero esa es nuestra principal labor. Primero hacer que los proyectos de ley del gobierno estén en el orden del día y sean los que se discutan y posteriormente se aprueben. Esto lo logramos con mesas de trabajo, jornadas de socialización con congresistas, pero también con sus equipos y con la ciudadanía o actores de interés.

De igual forma, hay proyectos de iniciativa parlamentaria que los consideramos inconvenientes siempre con un argumento técnico, bien sea por su viabilidad jurídica, su impacto fiscal u otras razones que nos den sustento para hacer seguimiento y dado el caso tomar acciones como tratar de frenar o archivar si ya presentan un alto grado de inconveniencia para el gobierno.

Aquí es clave aclarar que estas decisiones -sobre todo las de archivo- cuentan con un gran número de reuniones previas con los autores y ponentes, con la socialización con partidos y con la participación de grupos de interés. Esto garantiza que, a la hora del debate, el gobierno presente sus objeciones como se podría decir “por encima de la mesa” y ya es la misma célula legislativa la que se encarga de su decisión.

En materia de control político, se hace un acercamiento, pero es muy difícil poder frenar una iniciativa de este tipo pues los congresistas normalmente utilizan esta herramienta con un estudio previo o un malestar contra una u otra cartera que es muy difícil evitar.

¿Considera usted que un enlace de un ministerio incide en que una moción de censura se lleve o no a cabo?

R/ Puede que incida, pero al igual que pasa en los debates de control político la decisión es muy difícil de frenar. Normalmente uno intenta incidir a la hora de recoger las firmas (porque según la ley debe ser apoyada por más de la mitad de una de las cámaras que lo promueve) y los partidos de gobierno normalmente no apoyan estas iniciativas entonces nos queda interactuar con los partidos independientes.

Pero también por ser una decisión tan importante en materia de gobierno, los enlaces podemos es transmitir la información y ya el alto gobierno se encarga del relacionamiento. Adicionalmente, en el marco de las votaciones nosotros debemos estar pendientes del manejo del quorum.

¿Percibe usted que el presidente y los ministros tienen que negociar con el congreso en la mayoría de los proyectos de iniciativa del gobierno y en general?

R/ Es una realidad que el gobierno tiene que negociar todos los proyectos de ley de su iniciativa. Yo tengo una frase y es “así sea un proyecto de ley que radique la pobreza en Colombia, el congreso siempre va a querer presionar al gobierno” y muchas veces buenos proyectos se hunden porque en la negociación no se llega a un punto de acuerdo.

Más ahora, en el gobierno del presidente Duque el congreso ha sido duro a la hora de negociar y la oposición también juega un papel importante para obstruir los proyectos del ejecutivo.

En mi opinión esto se debe a una perversa e histórica relación entre el ejecutivo y el legislativo enmarcada en dadas a cambio de votos por proyectos. Creo que en esta ocasión el congreso elegido para el periodo 2018-2022 ha sido más crítico y juicioso a la hora de hacer una revisión técnica y jurídica a los proyectos del ejecutivo.

¿Considera usted que los congresistas trabajan de la mano con los asesores legislativos de los diferentes ministerios?

R/ En gran parte. Nosotros conocemos bien la ley 5ta que nos permite subsanar vacíos en el marco del trámite de un proyecto o el orden que debe llevar una sesión lo cual nos permite prestar una asesoría útil y precisa cuando los congresistas así lo requieran.

Sin embargo, nosotros trabajamos mucho más de la mano de las UTL's pues en muchas ocasiones los abogados del equipo de un congresista son los que dictaminan la decisión y el voto de los mismos frente a un proyecto.

¿Para usted los enlaces o asesores legislativos de los ministerios son un canal directo entre el congreso y el ministro o ministra?

R/ En la mayoría de las ocasiones. Los enlaces debemos ser capaces de comunicar las demandas de los congresistas a los jefes de cada cartera y si esta dentro de nuestras capacidades poder solucionarlas. También debemos tener filtro pues al manejar tantas demandas la relación no se puede convertir en un sinfín de peticiones.