

# Expertos y seguidores. Poder nominador del presidente, burocracia y capacidad del Estado colombiano, 2002-2010 \*

## Experts and Fans. The Presidential Nomination Power, Bureaucracy and the Colombian State Capacity, 2002-2010

*Javier Eduardo Revelo-Rebolledo\*\**

Recibido: 16/06/10

Aprobado evaluador interno: 26/06/10

Aprobado evaluador externo: 10/07/10

### Resumen

La Constitución de 1991 permite que el presidente de la República postule o nombre a los directores de varias instituciones que no hacen parte de la rama ejecutiva. Este es el poder de nominación presidencial. El objetivo del artículo es caracterizar el uso del poder de nominación del expresidente Álvaro Uribe en sus dos periodos de gobierno y comprender sus implicaciones para la capacidad del Estado colombiano. El análisis se realizó articulando tres temas: poder de nominación presidencial, burocracia y capacidad estatal. El aumento de la capacidad estatal requiere de una burocracia profesional que, desligada de la

### Abstract

The 1991 Constitution allows the President to nominate or appoint directors of different institutions that are not dependant of the executive branch. This is called the presidential nomination power. This paper characterizes how ex-President Álvaro Uribe used his nomination power in his two periods of government, and explains the implications of this practice for the Colombian institutionalism. The analysis was carried out by the articulation of three topics: presidential nomination power, bureaucracy and state capacity. Enhance of the state capacity requires a professional bureaucracy that

---

\* Artículo de investigación que estudia la forma como el expresidente Álvaro Uribe utilizó su poder de nominación (2002-2010). Este artículo es una adecuación del trabajo de grado de su autor, postulado a mención de honor, para optar al título de politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Quiero agradecer a Mauricio García Villegas por guiar mi proceso de formación, en general, y la elaboración de mi trabajo de grado, en particular; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); a su director, Rodrigo Uprimny Yepes, y a Cesar Torres y Felipe Garzón por haber comentado versiones preliminares de este texto. Finalmente, dedico este artículo a quien lo dio todo por mí: a Piedad Rebolledo Muñoz.

\*\* Abogado y Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, investigador de Dejusticia y profesor de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: javier.revelo.r@gmail.com.

contienda político/partidista, realice las labores administrativas. La principal conclusión es que el expresidente Uribe, usando este poder, influyó para que se nombre a personas con más lealtades políticas que méritos profesionales. Acudiendo a prácticas cuestionables, como las ternas “de uno”, “de partido” o “de cero”, el expresidente Uribe influyó en el reclutamiento de una alta burocracia rentable para sus políticas en el corto plazo, pero que debilita al Estado. El uso del poder presidencial de nominación ha debilitado la capacidad del Estado, ha edificado un régimen político cercano al patrimonialismo y ha fortalecido, aún más, el régimen presidencial colombiano. Ocho años después de posesionado el expresidente Uribe, el Estado colombiano no es más fuerte ni más democrático.

**Palabras clave autor:** Capacidad estatal, burocracia, poder de nominación presidencial, Álvaro Uribe Vélez, régimen presidencial.

**Palabras clave descriptor:** Colombia, presidente (2002-2010), Uribe Vélez, poder político, burocracia.

performs administrative tasks without the influence of political or partisan interest. The study's main conclusion is that ex-President Uribe, by using this power, influenced the appointment of public officials that were driven by political loyalties, but lacked professional merits. This was achieved by using questionable strategies such as lists “of one”, “of a party” or “of zero” candidates. As a result, ex-President Uribe shaped the recruitment of a high bureaucracy profitable for his short term policies, but that are very harmful for the state in the long run. Therefore, the use of the nomination presidential power has weakened the state capacity, has built a political patrimonial regimen and has strengthened, even more, the Colombian presidential regime. After eight years after Álvaro Uribe took office the Colombian state is less strong and democratic.

**Key words author:** State Capacity, Bureaucracy, Presidential Nomination Power, Álvaro Uribe Vélez, Presidential Regime.

**Key words plus:** Colombia, President, 2002-2010, Uribe Vélez, Political Power, Bureaucracy.

El gobierno del expresidente Álvaro Uribe es reconocido porque incrementó la eficacia del Estado colombiano y porque garantizó mucha de la seguridad que hacía falta. Pero el aumento de la eficacia estatal no ha implicado un fortalecimiento de las instituciones (García Villegas, 2008, 2009). Esto fue evidente en la concentración del poder en el Ejecutivo, la criminalización de la política, la recentralización, los problemas de planeación y el debilitamiento de la burocracia estatal. Este artículo describirá y analizará el último de estos problemas.

La Constitución de 1991 (CP) le permitió al expresidente Uribe postular o nombrar a los directores de varias instituciones que no hacen parte de la rama ejecutiva: el poder de nominación presidencial. Durante los últimos ocho años, el expresidente Uribe, usando este poder, influyó para que se nombre a personas con más lealtades políticas que méritos profesionales. Los colombianos nos acostumbramos a los titulares de prensa preocupados por el uso del poder de nominación presidencial: las ternas “de uno”, “de partido”, o “de cero”. Como resultado de estas nominaciones presidenciales, en la actualidad, una importante proporción de las instituciones del Estado colombiano están siendo dirigidas por una burocracia poco profesional.

Este tipo de burocracia benefició al expresidente en el corto plazo, pero debilitó a las instituciones. El aumento de la capacidad estatal requiere de una burocracia profesional que, desligada de la contienda político/partidista, realice las labores administrativas. Esto es así porque la burocracia profesional garantiza la aplicación uniforme de la ley; incrementa la racionalidad de las decisiones; orienta las funciones del Estado al interés público y limita el poder político de los gobernantes.

El presente artículo pretende, entonces, caracterizar el uso del poder de nominación del expresidente Uribe en sus dos periodos de gobierno (2002-2010) y comprender sus implicaciones para la capacidad del Estado colombiano. El análisis se hará partiendo de la estrecha relación que existe entre burocracia profesional y capacidad estatal. La hipótesis es que el expresidente Uribe, utilizando su poder de nominación, debilitó al Estado colombiano porque nombró como directores de las entidades estudiadas a personas con escasos méritos profesionales<sup>1</sup>.

Pero no toda la burocracia estatal será estudiada aquí. Tres precisiones permiten delimitar el objeto de estudio. Primero, el artículo se enfoca en la alta burocracia estatal. Generalmente, se clasifica a la burocracia en alta, media y baja según su jerarquía dentro

<sup>1</sup> Esta es una reflexión politológica acerca de la alta burocracia estatal en Colombia. Los estudios politológicos de la burocracia se caracterizan porque toman “[...] como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar y, sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia” (Oszlak 1979, p. 222).

del cuerpo administrativo. Segundo, el artículo estudia la burocracia estatal que dirige cinco instituciones localizadas por fuera del poder ejecutivo y en las cuáles el presidente de la República tiene un importante poder de nominación (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía). Y, finalmente, el artículo se enfoca en el reclutamiento (acceso al Estado) y perfil de los altos burócratas<sup>2</sup>.

Para alcanzar este objetivo, se realizó una investigación documental de tipo cualitativo (Bonilla y Rodríguez, 2005; Vallas, 1999). No obstante, en ciertos casos, también se incluirá información cuantitativa acudiendo a técnicas básicas de la estadística descriptiva. La información se obtuvo revisando i) los archivos del diario *El Tiempo*, la *Revista Semana*, *El Espectador* y la *Revista Cambio*<sup>3</sup> y ii) las actas institucionales de los nombramientos.

El texto está dividido en tres partes. En la primera, se presenta un marco analítico para comprender el papel de la burocracia en relación con la política, la capacidad del Estado y el régimen político, y las restricciones institucionales al poder de nominación presidencial. En la segunda, se describe cómo el expresidente Álvaro Uribe utilizó su poder de nominación y se presenta el perfil de los funcionarios que componen la alta burocracia del Estado colombiano. Se cierra con la presentación de unas consideraciones finales.

## La burocracia y la capacidad del Estado

En esta parte, se tratan cuatro temas claves para comprender los dilemas del poder de nominación presidencial: la burocracia y la política, la burocracia y la capacidad estatal, la burocracia y el régimen político y las restricciones institucionales al poder de nominación presidencial.

### Burocracia y política

En círculos no especializados, la palabra “burocracia” tiene una connotación negativa. En buena medida, esta valoración ha sido construida por los mismos actores políticos, quienes tienden a asemejar burocracia y clientela (la expresión “cuota burocrática” es un buen ejemplo). Para los sociólogos, politólogos y administradores, por el contrario, la palabra burocracia carece de esa valoración negativa. En su lugar, conciben a la burocracia como un cuerpo administrativo profesional vital para el desempeño de las funciones estatales.

<sup>2</sup> Esto implica que se dejarán de lado importantes temáticas relacionadas con el funcionamiento de la burocracia, como la eficiencia, manejo presupuestal, autoridad, disciplina, etcétera.

<sup>3</sup> Las dos últimas solo fueron estudiadas para el periodo que va de junio de 2008 a agosto de 2010.

En el estudio de la burocracia estatal cuenta mucho la perspectiva teórica que se asuma: la marxista y la weberiana. Las implicaciones de asumir una u otra teoría son determinantes para comprender las relaciones entre burocracia y política (Lefort, 1984; Lerner, 1979, 1980; Oszlak, 1979).

En primer lugar, la corriente marxista concibe a la burocracia como un grupo social distanciado del campo productivo y, por tal motivo, “parasitario”. (Lerner, 1979, p. 1327). Esto implica que la burocracia no es una clase social dominante, porque está distanciada del campo productivo, pero cumple esa función porque materializa al Estado capitalista. Es la función lo que define a la burocracia y esta depende del contexto social, político y económico en el que opera. Es por esta razón que la burocracia no es totalmente autónoma. Es más, la autonomía del fenómeno burocrático –como la del Estado en su conjunto– es una ilusión (Kliksberg, 1984; Lloyd y Hoerber, 1984). El Estado sería el marco institucional de la política donde intervienen cuerpos o instituciones como la burocracia, el ejército, el poder judicial o el poder legislativo (Lerner, 1985, p. 131). Esto implica que la burocracia no agencia el interés general, sino que desarrolla ciertos intereses sociales. Según Lerner (1979) y Oszlak (1980), las versiones reduccionistas del marxismo afirmaron que la burocracia únicamente está comprometida con los intereses de la clase dominante. Sin embargo, los autores coinciden al plantear que la burocracia es una “arena política” que tramita intereses esencialmente conflictivos. Como un espacio político, la burocracia puede responder a los intereses de la clase dominante, a los de la clase explotada o a los propios<sup>4</sup>.

La burocracia, para esta perspectiva, es una “arena política”. Según Oszlak (1980), la burocracia estatal se concibe bajo el modelo de interacción. En este modelo, se plantea que la acción es el “[...] producto de las transacciones entre partes, y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula” (p. 4).

En la orilla opuesta de los estudios de la burocracia estatal, se encuentra la perspectiva weberiana (inaugurada por Max Weber). Para esta perspectiva teórica, la burocracia es una organización formal: un cuerpo administrativo. Como toda organización de dominación, el Estado moderno necesita de un cuerpo de administradores. Lo que ocurre es que este cuerpo administrativo llamado burocracia responde a distintos tipos de dominación<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Esta interpretación, “[...] rechaza el carácter monolítico del Estado y la posible visión conspirativa y manipuladora que se deriva de tal condición. En cambio concibe al Estado como una instancia de articulación y denominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones” (Oszlak, 1980, p. 5).

<sup>5</sup> Para Weber (2005), la dominación es la probabilidad de encontrar obediencia a un grupo determinado.

La dominación legítima, según Weber, sería de tres tipos: legal, tradicional y carismática. Cada tipo de dominación necesita de un cuerpo administrativo específico.

En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de piedad (pietas), en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad. (Weber, 2005, p. 172-173)

Este autor desarrolló las características de cada cuerpo administrativo según el tipo de dominación. Mientras que en la dominación tradicional el cuerpo administrativo se compone por administradores personales (o cortesanos), en la dominación carismática los administradores son elegidos por sus calidades carismáticas. “[A] profeta corresponden los discípulos, al príncipe de la guerra el ‘séquito’, al jefe, en general, los ‘hombres de confianza’” (Weber, 2005, p. 194). Toda dominación entonces tiene su cuerpo administrativo, pero solo la dominación legal<sup>6</sup> requiere de la burocracia. “El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*” (p. 175). La burocracia moderna, entonces, materializa la dominación legal y una lealtad impersonal funcional (no personal). El cuerpo administrativo obedece las reglas, más que a las personas<sup>7</sup>.

Para Weber (2005, p. 716-718), este cuerpo administrativo se caracteriza porque las competencias de los funcionarios se fijan normativamente, existe una jerarquía de funciones bajo un esquema de mando, la propiedad de los medios de administración es del Estado, la actividad administrativa queda por escrito (los expedientes), las funciones requieren de una preparación profesional y el funcionario debe dedicarse enteramente al cargo que ocupa. Desde un punto de vista individual, el burócrata es un profesional, recibe un salario, ostenta un estatus y tiene expectativas de adelantar una carrera en la administración.

<sup>6</sup> Brevemente, la dominación legal se caracteriza porque el derecho se establece de modo racional y se compone de reglas abstractas; el soberano se rige por ese derecho; quien obedece solo lo hace con respecto “al derecho”; rige la separación entre el cuadro administrativo y los medios de administración; no es posible la apropiación de los cargos; y los asuntos se manejan por expedientes.

<sup>7</sup> Según Manuel García Pelayo, la burocracia es concebida “[...] como un puro instrumento de gestión y administración rigurosamente subordinado a las instancias en las que se condensa el poder de decisión política” (1974, p. 20).

Según el tipo ideal weberiano, los intereses políticos, las lealtades y las pasiones son ajenos a la burocracia. Es por ello que el Estado requiere “deshumanizar” la burocracia y “[...] despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo” (Weber, 2005, p. 52). Agrega el mismo autor que la burocracia “[...] ha de estar ‘por encima de los partidos’, lo que en realidad significa fuera de la lucha por el poder” (Weber, 2005, p. 1076). Política y burocracia, entonces, son y se espera que sean diferentes.

La perspectiva weberiana afirma que los Estados modernos necesitan tanto de políticos como de burócratas para atender los asuntos públicos. Esta necesidad de los Estados no implica que unos y otros actúen bajo la misma lógica. Es deseable que la dirección del Estado sea un asunto de los políticos, pero es indeseable que todas las personas que trabajan en el Estado lo sean. Es por esta razón que, para Weber, el Estado necesita de “[...] trabajadores intelectuales, altamente cualificados y especializados mediante una preparación de años, con un *honor estamental* muy desarrollado en beneficio de la integridad, sin el cual se cercenaría sobre nosotros como un destino el peligro de una corrupción y de una brutal incompetencia” (2007, p. 101).

A diferencia de la perspectiva marxista que responde al modelo de la interacción, esta postura teórica, según Oscar Oszlak (1980, p. 4), responde al modelo de la interacción. Este modelo asume que la acción “[...] puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios más racionales”<sup>8</sup>.

Pero, ¿cómo puede la burocracia resistir la influencia del campo político? Weber sostiene que el poder de la burocracia radica en el secreto, el conocimiento especializado, la capacidad económica y el estatus social de los funcionarios. El gobierno burocrático, por su misma naturaleza, dice Weber, excluye la publicidad porque toda “[...] dominación que pretenda la continuidad es hasta cierto punto una dominación secreta” (2005, p. 704). Además del secreto, el poder de la burocracia se encuentra en el conocimiento especializado. “La burocracia hace coincidir sus intereses de poder con la ignorancia de los demás” (Weber, 2005, p. 745). Finalmente, al secreto y al conocimiento se suma la independencia económica y el estatus social de los funcionarios. Esto es así porque los funcionarios que menos dependen económica y socialmente de los cargos pueden correr el riesgo de perderlos. Una burocracia poco profesional, poco independiente económicamente y con bajo estatus social es débil. Debilitar a la burocracia implica, entonces, reclutar funcionarios sin estos recursos de poder.

<sup>8</sup> Weber planteó, por ejemplo, que la burocracia significa “[...] dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico” (2005, p. 179).

El reclutamiento y perfil de la burocracia es un recurso de poder. “La burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada. Como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático” (Weber, 2005, p. 741). Esta idea es central para comprender las implicaciones del uso que el expresidente Uribe hizo de su poder de nominación.

Las perspectivas marxista y weberiana se diferencian en sus respuestas a los dos dilemas básicos de los estudios de la burocracia estatal: su status y racionalidad (Lerner, 1980). Para los marxistas, la burocracia no es autónoma del campo sociopolítico y, además, genera una irracionalidad social (explotación social y violencia estructural). Para la perspectiva weberiana, por el contrario, la burocracia es relativamente autónoma del campo sociopolítico y tiene una racionalidad técnica (es previsible). El cuadro 1 resume este debate.

**Cuadro 1. Los dilemas del fenómeno burocrático**

	<b>Perspectiva marxista</b>	<b>Perspectiva weberiana</b>
<b>El estatus de la burocracia (alianza con la clase dominante)</b>	Subordinación	Autonomía
<b>Racionalidad</b>	Parasitario, alejado del mundo productivo, explotación social, violencia estructural	Técnica, previsible, calculable

Fuente: elaboración del autor con base en Lerner (1980).

Este dilema de los estudios sobre la burocracia evidencia el clásico debate del fenómeno estatal (autonomía o subordinación de la sociedad). Las visiones intermedias superan el reduccionismo que implica asumir una u otra postura y permiten comprender que el Estado conserva cierta autonomía de la sociedad sin estar totalmente desligado de ella (Evans y Wolfson, 1996; Evans, 2000). En específico, la burocracia es una “arena política” y no responde únicamente a una racionalidad técnica. Sin embargo, esta también es relativamente autónoma de la política (Lerner, 1980). En este artículo, se asume, por tanto, una perspectiva intermedia para el estudio de la alta burocracia estatal.

Antes de continuar, es preciso aclarar que la determinación de los compromisos de clase de la burocracia y la irracionalidad social que esta produce en Colombia fueron aspectos imposibles de abordar, dadas las limitaciones de este estudio. La perspectiva marxista, sin embargo, será muy importante para analizar el fenómeno burocrático más



allá de la concepción formal weberiana. Aquí simplemente serán abordados los compromisos políticos (con los partidos y el Gobierno) de los altos burócratas en Colombia. No obstante, la perspectiva marxista aún tendría mucho que agregar.

### Burocracia y capacidad del Estado

Las perspectivas marxista y weberiana coinciden al aceptar que burocratización, aumento de la capacidad estatal y desarrollo del sistema capitalista van de la mano. Para Weber (2005), la burocracia sería la forma organizativa que mayor compatibilidad tiene con el modo de producción capitalista porque este necesita que los asuntos se resuelvan con precisión, claridad, continuidad y rapidez. Según Brown (1981), las relaciones entre el Estado, el capitalismo y la burocracia se vuelven inseparables en su operación diaria<sup>9</sup>. “Toda la historia del desarrollo del Estado moderno, en particular, se identifica con la de la moderna burocracia y de la empresa burocrática” (Weber, 2005, p. 708).

Los Estados modernos son una de las tantas formas históricas posibles para organizar el poder político.

La nueva palabra ‘Estado’ designa certeramente una cosa totalmente nueva, porque a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y recientemente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencias con carácter general. (Heller, 1995, p. 145).

Como forma histórica, el Estado tiene una serie de características que lo diferencian o asemejan a otras formas de organizar el poder político. La característica específica que diferencia al Estado de otras formas de organizar el poder político es el monopolio de la coacción legítima (Weber, 2005, p. 1056). Que el Estado monopolice la coacción implica que no permite organizaciones que oferten a su lado seguridad a los ciudadanos. Sin embargo, esta pretensión de monopolio no es la única característica del Estado que, además, se caracteriza porque cuenta con una burocracia profesional y se regula por un derecho racional-formal. Para Weber, toda

---

<sup>9</sup> Incluso, para Weber (2005, p. 723), el surgimiento de la burocracia moderna supone la evolución de una economía monetaria porque este tipo de economía facilita la compensación pecuniaria de los funcionarios (se acaba con las prebendas).

[...] empresa de dominio que requiere una administración continua (como el Estado moderno) necesita por una parte la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración. (Weber, 2005, p. 1058)

Por esta razón, en el Estado moderno, el verdadero dominio ocurre en el manejo diario de la administración. La burocracia estatal fortalece a las instituciones porque limita las pulsiones políticas y los intereses egoístas. En *El político y el científico*, Weber (2007) planteó que uno de los principales riesgos del Estado es que los partidos políticos tienden a repartirse los puestos y bienes públicos, más que desarrollar sus programas. Si no existiese la burocracia, este interés de los partidos dificultaría aún más la consolidación del Estado. Entre más profesional y menos política sea la burocracia, más fuerte será el Estado<sup>10</sup>. Para comprender esta relación entre burocracia y capacidad estatal, es muy útil distinguir el tipo de poder que ejercen los Estados. Según Michael Mann (2004), el poder estatal puede ser *despótico o infraestructural*. Mientras que el primero, afirma el autor, es “el poder sobre”, el segundo es “el poder a través de”.

El *poder despótico* es la capacidad de las elites estatales para tomar decisiones sin negociaciones regulares con sectores y grupos de la sociedad civil [...] El *poder infraestructural* es la capacidad del Estado para implementar realmente decisiones a lo largo de su territorio independientemente de quien tome dichas decisiones. Esto puede también denominarse capacidad o eficiencia del Estado. Para ello se requiere que éste posea infraestructuras que penetren de forma generalizada en la sociedad civil, que sirvan como medio para que las elites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos. (Mann, 2004, p. 180)

El poder despótico e infraestructural de los Estados se presenta en grado bajo y alto. El cuadro 2 presenta el resultado del cruce de estos tipos de poder estatal.

<sup>10</sup> A partir de la década de los noventa, esta idea ha sido retomada con mucha fuerza. La reforma del Estado requiere profesionalizar a la burocracia estatal (Bresser, 1998; Evans y Wolfson, 1996). “Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aún cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado” (Evans y Wolfson, 1996, p. 530).

## Cuadro 2. Dos formas de poder estatal: poder despótico y poder infraestructural

Poder despótico	Poder infraestructural	
	Bajo	Alto
Bajo	Feudal	Burocrático
Alto	Imperial	Autoritario

Fuente: Mann (2004, p. 180).

El Estado moderno ideal resulta de combinar un poder despótico bajo con un poder infraestructural alto. El Estado moderno, agrega Mann (2004, p. 181), “[...] combina un alto poder infraestructural con un bajo poder despótico –cuenta con la capacidad de movilizar recursos y compromisos de forma efectiva en todo su territorio, al tiempo que sigue siendo democrático”. Este Estado sería democrático (poder despótico bajo) y a la vez burocrático (poder infraestructural alto). Siguiendo al autor, se entiende por “fortalecimiento” o “debilitamiento” del Estado aquel proceso mediante el cual un Estado incrementa (de bajo a alto) o disminuye (de alto a bajo) su poder infraestructural. En este proceso, el fenómeno burocrático tiene un lugar privilegiado.

Los Estados latinoamericanos tienen, por lo general, una democracia débil (poder despótico alto) o una capacidad estatal débil (poder infraestructural bajo). Para el autor citado, luego de las transiciones a la democracia, el problema central de los Estados latinoamericanos es su débil poder infraestructural. “Las infraestructuras estatales sólo son universales en teoría porque en la práctica no penetran de forma uniforme en los territorios del Estado [...] La violencia debilita la ley, y el patrimonialismo subvierte la burocracia” (Mann, 2004, p. 196). Bertha Lerner (1980) afirmó algo similar y planteó que la burocracia estatal latinoamericana tiene una racionalidad técnica y social baja (Lerner, 1980).

Pero no cualquier rol de la burocracia fortalece el Estado. Solo aumenta la capacidad estatal el denominado rol infraestructural de la burocracia. Para Oszlak (1979), la burocracia puede desempeñar tres roles distintos dependiendo de los intereses que persiga: sectorial, mediador e infraestructural. El rol sectorial se presenta cuando la burocracia persigue sus propios intereses; el mediador cuando la burocracia beneficia a los sectores económicamente dominantes; y el infraestructural cuando proporciona “[...] los conocimientos y energías necesarias para el cumplimiento de fines de interés general” (Oszlak, 1979, p. 239).

### Burocracia y régimen político

Aunque este artículo se enfoca en las relaciones entre burocracia y capacidad del Estado, es importante comprender sus relaciones con el régimen político. Según Alejo Vargas

(1999), el régimen político se refiere a las instituciones estatales y a la forma “[...] en que estas instituciones se relacionan entre sí y con la sociedad” (Vargas, 1999, p. 17). Lo que ocurre es que el Estado moderno es capaz de convivir con distintos tipos de régimen político: totalitario, autoritario, democrático, parlamentario, presidencial, centralista, federalista, etcétera. La construcción de un Estado democrático es el imperativo político y ético en la actualidad. Todo proceso de democratización, sin embargo, requiere de Estados consolidados. Michael Mann planteó, por ejemplo, que “[...] sólo los Estados con infraestructuras eficientes pueden convertirse en democracias plenas” (2004, p. 179). En otras palabras, solo los Estados que cuentan con un poder infraestructural alto, pueden soportar un bajo poder despótico.

Pero las relaciones entre democracia y burocracia son complementarias y tensionantes a la vez. Son complementarias porque, como Weber (2005) lo reconoció, la burocratización es una “democratización pasiva”: elimina los privilegios e incrementa la igualdad de los ciudadanos ante la ley<sup>11</sup>. No obstante, las relaciones entre democracia y burocracia también son tensionantes porque la burocracia tiende a reclamar un “derecho al cargo”, se organiza jerárquicamente, radica su poder en el secreto y el estatus y aspira a implementar las decisiones sin negociarlas. Mientras que la burocracia busca que los asuntos no se tramiten por la política, la democracia reclama lo contrario.

Oscar Oszlak (1980) adicionó estos planteamientos y propuso que la burocracia debería ser entendida en relación con las interdependencias burocráticas y el tipo de régimen político. Esto implica que las unidades burocráticas “[...] se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes” (1980, p. 14). Para este autor, entonces, existen tres tipos de interdependencias: 1) las jerárquicas (cuya esencia es la autoridad); 2) las funcionales (cuyo atributo es el flujo de información y la coordinación); y 3) las materiales (cuyo elemento esencial son los bienes materiales). El autor postula que estas interdependencias burocráticas son diferentes dependiendo del tipo de régimen político. Para desarrollarlo, estudia las distintas interacciones en los regímenes políticos más comunes de la historia latinoamericana: el burocrático-autoritario, el democrático-liberal y el patrimonialista. El cuadro 3 resume sus planteamientos.

---

<sup>11</sup> Weber afirmó que “[...] la sustitución del ejército compuesto por *honorarios* que aportan sus propias armas por el ejército burocrático es también en todas partes un proceso de democratización ‘pasiva’” (2005, p. 740).

**Cuadro 3. Tipo de interdependencia burocrática y régimen político**

		Tipo de régimen		
		Burocrático-autoritario	Democrático-liberal	Patrimonialista
Tipo de interdependencia	<b>Jerárquica (autoridad)</b>	Estructura piramidal. Control vía jerarquías paralelas	Estructura poliárquica. Control vía partidos, opinión pública y corporaciones	Estructura radial. Control personalista
	<b>Funcional (información)</b>	Racionalización, desconcentración y subsidiaridad. Orientación eficientista	Autonomización y descentralización. Superposición funcional. Orientación clientelista	Burocracia formal y unidades operativas ad hoc ("Corte"). Orientación prebendalista
	<b>Material o presupuestaria (bienes)</b>	Universalidad presupuestaria. Asignación autoritaria	Autarquía financiera. Asignación competitiva	Monopolización de recursos. Asignación discrecional

Fuente: Oszlak (1980, p. 36).

Dado que el propósito de este artículo es estudiar el reclutamiento y perfil de la alta burocracia estatal, presento únicamente los planteamientos de Oszlak en relación con las interdependencias jerárquicas (la primera fila del cuadro 3).

En primer lugar, los regímenes burocrático-autoritarios son sistemas de exclusión política y económica que buscaron hacer compatibles las economías periféricas y dependientes con los nuevos patrones de acumulación (O'Donnell, 1978). En este tipo de regímenes, "[...] hay una tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal" (Oszlak, 1980, p. 19). Este hecho ha sido reconocido también para los regímenes totalitarios<sup>12</sup>.

En segundo lugar, en los regímenes democrático-liberales, las interdependencias jerárquicas son poliárquicas. Oszlak observó que en este tipo de regímenes "[...] en lugar de una estructura piramidal, las relaciones de poder tienden a difundirse en múltiples instancias y unidades de decisión" (1980, p. 23). Los regímenes democrático-liberales se caracterizan por un mayor aislamiento y autonomía funcional de las autoridades burocráticas.

<sup>12</sup> Según Lerner (1980), el fascismo se fundamentó en una alta racionalidad técnica y en una racionalidad social muy baja. Márquez y Godau (1984, p. 394) afirman igualmente que la mayoría de estudios del autoritarismo han resaltado el papel de las burocracias porque "[...] por un lado, constituyen mecanismos para llevar a cabo proyectos gubernamentales, y por otro, sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan a los sectores populares".

Finalmente, se encuentran las interdependencias burocráticas en los regímenes patrimonialistas. Cuando se habla de patrimonialismo, necesariamente se acude, nuevamente, a los planteamientos de Weber. Oszlak (1980), sin embargo, agrega que el patrimonialismo no necesariamente es algo premoderno o irracional (como sugería Weber). En este tipo de régimen, se cuestiona la lealtad impersonal de la burocracia estatal y, en su lugar, se ubica la lealtad personal. “El patrimonialismo es la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad” (Oszlak, 1980, p. 28). El debilitamiento de las cualidades profesionales de la burocracia estatal refuerza las lealtades personales y evita la incertidumbre. Pero eso no es todo. Las interacciones jerárquicas en este tipo de régimen son “radiales”, lo que implica que el poder se organiza estrictamente desde el centro. Oszlak afirma que, en los regímenes patrimoniales modernos, el centro del poder

[...] ejerce de hecho un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno [...] El presidente ocupa el centro de la escena política, desde donde ejerce un poder omnímodo fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas. (1980, p. 29)

Es preciso agregar que las interdependencias jerárquicas de la burocracia, cuando implican a otras ramas del poder público, también permiten comprender los cambios en el régimen presidencial (Archer y Shugart, 2001; Sartori, 2000). El régimen presidencial colombiano, en los últimos años, ha fortalecido sustancialmente el poder del presidente (García y Revelo, 2009; Herrera, 2007; Santana, 2006). Esto es preocupante porque, como recientemente lo mostraron Kapstein y Converse (2009), el fortalecimiento de los presidentes aumenta la probabilidad de que una democracia colapse. En este artículo, se estudiará una de las formas como el expresidente colombiano se relacionó con las otras ramas del poder público: el poder de nominación presidencial.

### Las restricciones institucionales al poder de nominación presidencial

Los presidentes actúan dentro de restricciones institucionales. A continuación, se presentan los propósitos y restricciones institucionales al poder de nominación presidencial, según la CP.

Los mecanismos para elegir a la burocracia que dirige las instituciones del Estado localizadas por fuera de la rama ejecutiva, generalmente, contemplan una responsabilidad compartida. Eso implica que el presidente nombra pero no elige a la alta burocracia estatal. Que la responsabilidad sea compartida garantiza, en teoría, la independencia

(pesos y contrapesos institucionales), la legitimidad democrática (mayorías) y la idoneidad profesional (capacidad estatal). Estos propósitos –no siempre complementarios– fueron defendidos por los autores clásicos de la teoría constitucional norteamericana y por los constituyentes de 1991.

Para Alexander Hamilton (2006), por ejemplo, que el presidente y el Senado participen en los nombramientos de los altos funcionarios de Estados Unidos evita los riesgos de un nombramiento autónomo. La intervención del presidente, por un lado, disminuiría la intervención partidista e incluiría el mérito profesional como criterio. La participación del Senado, por su parte, limitaría el favoritismo del presidente y evitaría que los nuevos funcionarios se convirtieran en “serviles instrumentos” de la voluntad del presidente<sup>13</sup>.

Los constituyentes de 1991 llegaron a conclusiones similares y asumieron que en los nombramientos de los altos cargos del Estado cuyo origen no es popular, se debía lograr un equilibrio entre independencia, legitimidad democrática y méritos profesionales<sup>14</sup>. Fue así como la Asamblea Constituyente optó por sistemas mixtos de elección y dejó de lado mecanismos puramente democráticos –como la elección popular–, o puramente meritocráticos –como los concursos de méritos–. En varios de estos sistemas mixtos de elección, el presidente de la República tiene un amplio poder de nominación. Según la CP, el presidente elabora una terna, es decir, postula tres candidatos con iguales posibilidades para que el Legislativo elija a uno de ellos.

El cuadro 4 presenta por instituciones el sistema de elección donde participa el presidente. Según este cuadro, el presidente puede influir en la elección de los directores de cinco instituciones (las que serán estudiadas en la siguiente parte). Es importante aclarar que el presidente no puede influir en la elección de la alta burocracia de instituciones como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado (CP, art. 231), la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (CP, art. 254: núm. 1), la Contraloría General (CP, art. 267), la Auditoría General (CP, art. 274), el Consejo Nacional Electoral (CP, art. 264) y la Registraduría (CP, art. 266).

---

<sup>13</sup> Hamilton planteó que aunque el presidente pueda influir en algunos miembros del Senado “[...] la hipótesis de que podría comprar habitualmente la integridad de todo el cuerpo resulta forzada e improbable” (2006, p. 325).

<sup>14</sup> Al respecto, véanse *Gacetas Constitucionales* (1991, 3 de mayo; 1991, 26 de mayo; 1991, 4 de junio; 1991, 23 de octubre).

**Cuadro 4. Diseño institucional: nominación y elección de altos cargos del Estado con la participación del presidente**

Institución	Nomina	Elige	Sistema de elección
<b>Corte Constitucional</b>	Presidente (3), Consejo de Estado (3) y Corte Suprema (3)	Senado	El Senado elige a los nueve magistrados de nueve ternas que le presentan el presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema (CP, art. 239)
<b>Sala Disciplinaria Consejo Superior de la Judicatura</b>	Presidente	Congreso	El Congreso elige a los siete magistrados de ternas que elabora el presidente (CP, art. 254, núm. 2)
<b>Fiscalía General</b>	Presidente	Corte Suprema	La Corte Suprema elige al fiscal de una terna que elabora el presidente (CP, art. 249)
<b>Procuraduría General</b>	Presidente (1), Consejo de Estado (1) y Corte Suprema (1)	Senado	El Senado elige al procurador de una terna elaborada por el presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema (CP, art. 276)
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Presidente	Cámara de Representantes	La Cámara de Representantes elige al defensor de una terna que elabora el presidente (CP, art. 281)

Fuente: elaboración del autor con base en la CP.

Además de esta limitación, el presidente debe postular candidatos que cumplan con una serie de requisitos personales y profesionales. Estos requisitos son formales, pero existen. Uno de los objetivos de estas limitaciones, es garantizar la autonomía y profesionalismo de la alta burocracia estatal. La CP, por ejemplo, menciona los requisitos que deben cumplir los magistrados de las altas cortes. Según la CP, los requisitos para ser magistrado de una alta corte son: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ser abogado; no haber sido condenado con pena privativa de la libertad salvo por delitos políticos y culposos; haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente (CP, art. 232). Por remisión legal o constitucional, estos mismos requisitos se aplican a otras instituciones<sup>15</sup>.

Aparte de estas limitaciones –en las competencias y requisitos formales– el diseño institucional no incluye restricciones adicionales. Esto implica que los presidentes

<sup>15</sup> Por ejemplo, estos requisitos se aplican al caso del defensor del pueblo (Ley 24 de 1992, art. 3), el procurador general (Ley 201 de 1995, art. 4) y el fiscal general (CP, art. 249).



cuentan con un amplio margen de acción. El diseño no establece, por ejemplo, el procedimiento concreto para realizar los nombramientos, si existirán audiencias públicas, si existe un perfil ideal para el funcionario, si se espera experiencia específica, etcétera.

Estas débiles restricciones institucionales al poder nominador del presidente se debilitaron aún más con la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial inmediata (Acto Legislativo 02 de 2004). Esto es así porque la CP de 1991 estableció un poder de nominación para periodos presidenciales de cuatro años, sin posibilidad de reelección. La autorización de la reelección permitió a los presidentes reelectos gobernar el doble (casi el triple) de tiempo y ejercer una gran influencia en el reclutamiento de la alta burocracia estatal (García y Revelo, 2008, 2009; Rodríguez, 2005; Santana, 2006; Villa, 2005).

### **El uso del poder de nominación presidencial**

El objetivo de una terna es que tres candidatos, en igualdad de condiciones, compitan por su elección ante la institución competente. Pues bien, el expresidente Uribe desdibujó este objetivo. En esta parte, se presenta cómo el expresidente Uribe ejerció su poder de nominación y el perfil (político o profesional) de la alta burocracia del Estado colombiano en cinco instituciones: Procuraduría, Defensoría, Corte Constitucional, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía. Esta parte se organiza según el tipo de actuación presidencial: las ternas “de uno”, las ternas “de partido”, las ternas sin candidatos y el comodín.

#### **Las ternas “de uno”**

Una terna “de uno” es aquella que solo formalmente tiene tres candidatos porque en realidad tiene uno: el elegido. Las elecciones del defensor del pueblo y de los magistrados de la Corte Constitucional de ternas presidenciales son ejemplos de esta práctica.

#### *El defensor del pueblo*

Según la CP, la Cámara de Representantes elige al defensor del pueblo de una terna que elabora el presidente (art. 281). Las cuatro ternas que el expresidente Uribe elaboró fueron “de uno” y todas concluyeron con la elección de Vólmar Pérez. El defensor del pueblo es abogado de la Universidad Javeriana, con especialización, diplomados y cursos en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Fue asesor del Congreso y de la Asamblea Nacional Constituyente. Antes de su elección, ocupó algunos cargos al interior de la Defensoría: Secretario General (E), Director Nacional de Quejas y Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Defensoría del Pueblo, s.f.). Pérez es una persona cercana al Partido Conservador. Veamos ahora el uso del poder de nominación del expresidente Uribe y los candidatos que han acompañado a Pérez en las distintas ternas.

Cuando el expresidente Uribe comenzó su gobierno, el defensor del pueblo era Eduardo Cifuentes (exmagistrado de la Corte Constitucional y actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes). Como Cifuentes renunció de forma anticipada, Uribe pudo elegir a Pérez como defensor encargado. A partir de este nombramiento, Pérez fue elegido en propiedad por la Cámara de Representantes en cuatro oportunidades.

La primera terna (2004) elaborada por el expresidente la integraron –además de Vólmar Pérez– Elsa Gladys Cifuentes y Mario Gómez. Los dos candidatos carecían de experiencia específica en temas de derechos humanos y también eran cercanos al Partido Conservador. De un lado, Cifuentes es cercana al expresidente Pastrana, fue gobernadora de Risaralda y actualmente es senadora por el Partido Social de Unidad Nacional (“de la U”). De otro lado, Gómez es el director de la Fundación Restrepo Barco y es cercano al exministro del Interior Sabas Pretelt<sup>16</sup>.

En la segunda terna (2004), Vólmar Pérez estuvo acompañado de Alejandro Vélez e Ilva Myriam Hoyos. En esta ocasión, el defensor compitió con dos personas desconocidas por la opinión pública y los representantes a la Cámara. De un lado, Vélez cuenta con experiencia jurídica en temas diferentes a los derechos humanos, fue profesor universitario y abogado litigante. De otro lado, Hoyos había sido profesora y decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana; asesora jurídica de la Conferencia Episcopal, la Nunciatura Apostólica en Bogotá y del Pontificio Consejo para la familia en el Vaticano<sup>17</sup>. En esta oportunidad, la terna también fue “de uno”. A pesar de la trayectoria de los candidatos, estos eran desconocidos en el campo de los derechos humanos y en el Congreso<sup>18</sup>. Al poco tiempo, la Cámara de Representantes eligió por segunda vez a Vólmar Pérez, ahora, para un periodo de cuatro años. *El Tiempo* afirmó que “[l]a elección de Vólmar Pérez estaba cantada”<sup>19</sup>.

La tercera terna del expresidente Uribe fue presentada en 2008 y también fue “de uno”. *El Tiempo* afirmó que la terna parecía diseñada para reelegir al defensor, porque los candidatos “[...] exhiben hojas de vida respetables pero de pocos quilates para ocupar uno de los cargos de control más importantes del país”<sup>20</sup>. En esta terna, Alberto Casas y Wilson Ruiz acompañaron a Pérez. De un lado, Casas era Secretario General de Coldeportes donde fue director encargado e, igualmente, fue consultor de la Oficina de Asuntos Territoriales y Sociales de la Presidencia, Secretario General en el Sena, y asesor jurídico del Senado. De otro lado, Wilson Ruiz es abogado del Valle, trabajó en cargos públicos de “mediano nivel”, fue profesor en varias universidades,

<sup>16</sup> *Revista Semana*, “Puja por la Defensoría”, 26 de enero de 2004.

<sup>17</sup> *Revista Semana*, “¡Mamola!”, 15 de agosto de 2004.

<sup>18</sup> *El Tiempo*, “Terna con nombre propio”, 17 de agosto de 2004.

<sup>19</sup> *El Tiempo*, “Elección de Vólmar Pérez estaba cantada”, 18 de agosto de 2004.

<sup>20</sup> *El Tiempo*, “Gris terna para defensor”, 15 de agosto de 2008.

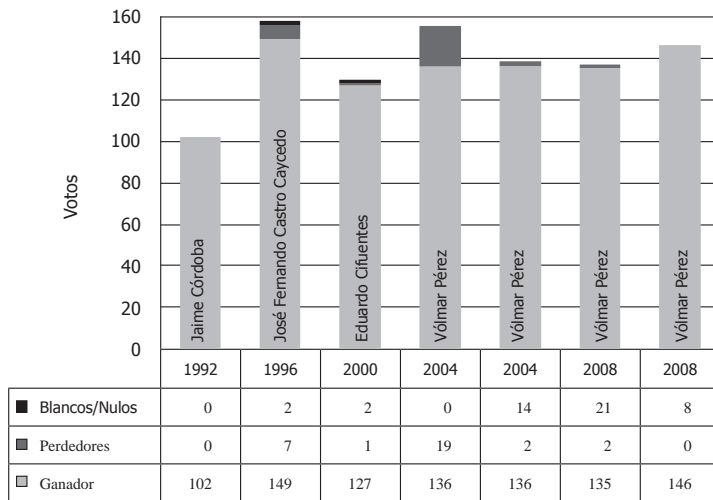
asesor de algunas compañías y de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes<sup>21</sup>.

Esta elección fue demandada ante el Consejo de Estado porque la terna no incluyó a una mujer. La alta Corporación decidió suspender al defensor, quien renunció al cargo y promovió una nueva elección<sup>22</sup>.

Ante esta renuncia, el expresidente Uribe conformó una nueva terna con mujer incluida. Al igual que las ternas anteriores, ésta también fue “de uno”. Al lado de Pérez, el presidente incluyó a Miriam Ramos de Saavedra y a Cerveleón Padilla Linares, quienes eran “[...] unos desconocidos en el tema de los Derechos Humanos”<sup>23</sup>. De un lado, Linares era magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y fue magistrado del Tribunal Administrativo de la Guajira. De otro lado, Ramos es hermana de la Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria en la administración de Pérez (Patricia Ramos) y vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Abogadas<sup>24</sup>. Cinco días después de esta postulación, Vólmar Pérez fue nuevamente elegido defensor del pueblo por la Cámara.

¿Qué tan diferentes han sido las ternas del expresidente Uribe? Desde la expedición de la CP, según muestra la gráfica 1, se han adelantado siete procesos para elegir defensor.

**Gráfica 1. Votaciones en la Cámara de Representes para elegir defensor (Colombia, 1992-2008)**



Fuente: Gacetas del Congreso y archivos del diario *El Tiempo*.

<sup>21</sup> *El Tiempo*, “Defensor del pueblo será elegido este martes por la Plenaria de la Cámara”, 19 de agosto de 2008.

<sup>22</sup> *El Tiempo*, “Renunció el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez”, 4 de diciembre de 2008.

<sup>23</sup> *Revista Semana*, “Ternas de a uno”, 20 de diciembre de 2008.

<sup>24</sup> *Revista Semana*, “Reelegido Vólmar Pérez como defensor”, 15 de diciembre de 2008.

Según la gráfica 1, las menores votaciones ocurrieron en 1992 y 2000. En la primera de ellas, resultó elegido Jaime Córdoba Triviño y en la segunda Eduardo Cifuentes Muñoz. Los dos son reconocidos abogados constitucionalistas y exmagistrados de la Corte Constitucional. Algo diferente ocurrió en las cinco elecciones restantes. En 1996, resultó elegido Jaime Castro Caycedo y, desde el 2004, Vólmar Pérez lo ha sido en cuatro oportunidades. Casto y Pérez –a diferencia de Córdoba y Cifuentes– tienen más lealtades políticas que experiencia en temas de derechos humanos. La gráfica 1 muestra, entonces, que las mayores votaciones coinciden con los perfiles profesionales más bajos.

Además, cuatro de las siete elecciones han ocurrido en los últimos seis años. Es sorprendente que el ganador en todas estas elecciones sea una misma persona: Vólmar Pérez. Durante seis años como defensor, su legitimidad en el Congreso ha permanecido intacta e incluso se ha fortalecido.

Ahora bien, desde un punto de vista cualitativo, ¿cómo fueron las ternas que elaboraron los expresidentes Gaviria, Samper y Pastrana? Estas ternas tenían algunos problemas, pero no en las proporciones de las ternas de Uribe.

La terna de 1992 llevó a la elección de Jaime Córdoba Triviño (un reconocido abogado constitucionalista). A pesar de este reconocimiento profesional, su postulación y elección fue muy incierta. Esto fue así porque quienes lo acompañaron en la terna también tenían un amplio reconocimiento político y profesional. Al lado de Córdoba, se encontraba un reconocido abogado (Mario Madrid-Malo), por un lado, y un político de amplia trayectoria, por el otro (Jaime Sierra García). De un lado, Madrid-Malo era el director del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Administración Pública (ESAP) y había sido director de Inravisión y profesor de derecho constitucional en las universidades Externado, Javeriana y Andes. En su hoja de vida, figuraban 18 publicaciones en temas de derechos humanos. De otro lado, Sierra García (abogado e historiador) había sido concejal, diputado, gobernador y representante a la Cámara por el departamento de Antioquia<sup>25</sup>. Antes de las votaciones, Sierra García era el contendor más fuerte de Córdoba. A pesar de ello, el día de las elecciones su candidatura no fue respaldada por el partido liberal, quien decidió apoyar a Córdoba para castigar al presidente de la Cámara de Representantes, quien respaldaba a Sierra<sup>26</sup>. Córdoba Triviño enfrentó las elecciones siendo defensor del pueblo (el primero desde 1991), hecho que pesó mucho en la elección final<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *El Tiempo*, "Quién defenderá al pueblo", 1 de diciembre de 1992.

<sup>26</sup> *El Tiempo*, "Defensor del pueblo reforzará la tutela", 3 de diciembre de 1992.

<sup>27</sup> *El Tiempo*, "Quién defenderá al pueblo", 1 de diciembre de 1992.

La segunda terna fue elaborada por el expresidente Ernesto Samper en 1996 y la integraron Mario Madrid-Malo, Carlos Vicente de Roux y José Fernando Castro Caycedo (quién resultó finalmente elegido). La terna de entonces incluyó a un académico con experiencia en derechos humanos (Madrid-Malo), a un funcionario del Ejecutivo con experiencia en derechos humanos (de Roux)<sup>28</sup> y a un político (Castro Caycedo). Este último carecía de experiencia en temas de derechos humanos, pero era cercano al Ejecutivo (como exsuperintendente de Servicios Públicos) y a varios sectores del Legislativo (como excongresista)<sup>29</sup>. Según *El Tiempo*, “Castro aprovechó su condición de exrepresentante a la Cámara para obtener la solidaridad de sus excolegas”<sup>30</sup>.

El expresidente Andrés Pastrana también participó en la elección de un defensor del pueblo (2000). La terna del expresidente la integraron Eduardo Cifuentes (quién fue elegido), Patricia Murcia y Marcela Monroy. Cifuentes es un reconocido abogado constitucionalista. Patricia Murcia dirigió las oficinas jurídicas de las Superintendencias de Notariado y Bancaria, participó en el gabinete del expresidente Pastrana cuando fue alcalde de Bogotá y fue la Secretaria Jurídica encargada de la Presidencia<sup>31</sup>. Marcela Monroy, la tercera candidata, venía de la Academia y había sido decana de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario<sup>32</sup>. La terna de Pastrana contó con dos abogados cercanos a la Academia (Cifuentes y Monroy) y una abogada cercana a él (Murcia).

### *Los magistrados de la Corte Constitucional de ternas presidenciales*

Entre 2004 y 2009, la composición de la Corte Constitucional cambió totalmente. La CP le permite al presidente de la República elaborar tres ternas para que el Senado elija de ellas a tres magistrados (art. 239). Las tres ternas que el expresidente Uribe elaboró para elegir a los magistrados de la Corte Constitucional, al igual que en el caso del defensor, fueron “de uno”.

La primera terna llevó a la elección de Mauricio González Cuervo, quien es abogado de la Universidad del Rosario y fue Secretario Jurídico de la Presidencia durante el gobierno de Uribe: era su candidato. El expresidente Uribe tuvo que elaborar la terna en dos oportunidades y el único candidato que repitió fue González. En la terna inicial, acompañaron a González la abogada conservadora Ilva Myriam Hoyos y la magistrada auxiliar Cristina Pardo. Las dos mujeres, sin embargo, renunciaron a la terna porque

<sup>28</sup> Carlos Vicente de Roux venía ejerciendo como consejero presidencial para los derechos humanos desde el gobierno del expresidente Gaviria.

<sup>29</sup> *El Tiempo*, “Abrumadora mayoría para Castro Caycedo”, 21 de agosto de 1996.

<sup>30</sup> *El Tiempo*, “Traición en elección de defensor”, 20 de agosto de 1996.

<sup>31</sup> *El Tiempo*, “Lista terna para elegir nuevo fiscal”, 2 de junio de 2001.

<sup>32</sup> *El Tiempo*, “Se cayó terna para elegir al sucesor de Álvaro Tafur en la Corte Constitucional”, 14 de agosto de 2007.

consideraban que no podían competir en igualdad de condiciones con González<sup>33</sup>. La renuncia de las abogadas dejó la terna solamente con el candidato presidencial.

Para superar el impase, el expresidente Uribe elaboró otra terna que, además de González, incluyó a Beatriz María Arango y a Mauricio Velázquez. Al igual que en la primera ocasión, los nuevos candidatos tenían pocas posibilidades para competir con González<sup>34</sup>. Esta vez, sin embargo, los candidatos no renunciaron. Así relató los hechos la *Revista Semana*:

[...] el secretario jurídico de la presidencia, Mauricio González Cuervo, fue elegido nuevo miembro de la Corte Constitucional. Como todos sabían que era el candidato del gobierno e iba a ganar, las juristas Ilva Hoyos y Cristina Pardo, que hacían parte de la terna, renunciaron. Para poder escoger a González, se conformó una terna de a uno, en la que estuvieron Beatriz María Arango y Mauricio Velásquez Hernández.<sup>35</sup>

La segunda terna llevó a la elección de María Victoria Calle, quién se graduó como abogada de la Universidad de Medellín y era vicepresidenta jurídica de una empresa aseguradora. Anteriormente, Calle también había sido representante judicial del municipio de Pereira y del departamento de Risaralda. En esta terna acompañaron a Calle, Zayda del Carmen Barrero y José Fernando Torres: dos abogados con pocas posibilidades para competir (Rubiano, 2009, p. 130).

La tercera terna llevó a la elección de Jorge Pretelt como magistrado, quien es abogado de la Universidad del Rosario y fue magistrado del Consejo Nacional Electoral, conjuce del Consejo Superior de la Judicatura y vicerrector de la Universidad Sergio Arboleda (Rubiano, 2009, p. 132). Pretelt pertenece a una familia históricamente vinculada al Partido Conservador y publicó el libro *Por qué sí votar el referendo*, hecho que para muchos sugiere su cercanía con el gobierno<sup>36</sup>. Además de Pretelt, la terna incluyó a Lida Beatriz Salazar y a José Rafael Escandón, dos abogados poco reconocidos y con escasa experiencia en derecho constitucional (la razón de ser de la Corte Constitucional). Cuando Uribe envió la terna, la *Revista Semana* tituló: “[e]l presidente Uribe ya tiene lista la terna de Pretelt”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> *El Tiempo*, “Se cayó terna para elegir al sucesor de Álvaro Tafur en la Corte Constitucional”, 14 de agosto de 2007; *Revista Semana*, “El presidente me puso en la terna para que fuese un juez imparcial y tengo que cumplirle”, 17 de agosto de 2007.

<sup>34</sup> *Revista Semana*, “La categórica renuncia de las aspirantes a magistrado de la Corte Constitucional desnuda una elección anunciada”, 14 de agosto de 2007.

<sup>35</sup> *Revista Semana*, “Ternas de a uno”, 20 de diciembre de 2008.

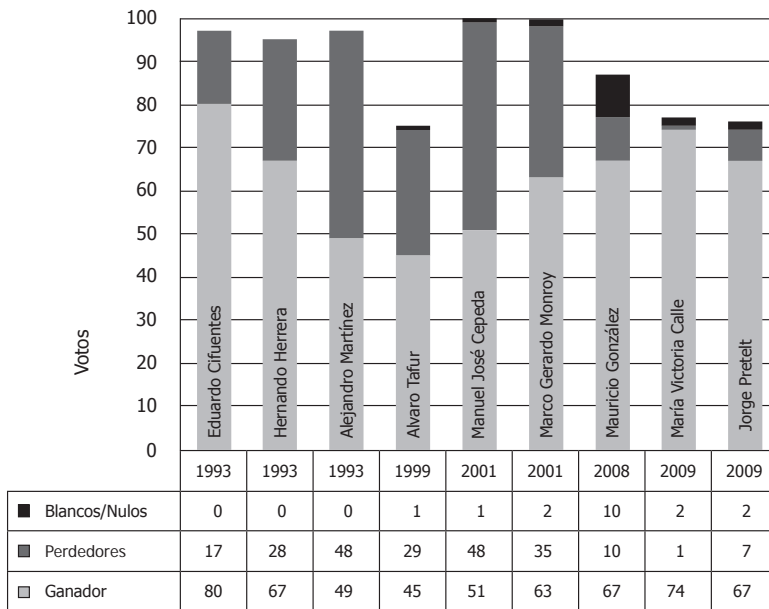
<sup>36</sup> *Revista Semana*, “El presidente Uribe ya tiene lista la terna de Pretelt”, 14 de marzo de 2009.

<sup>37</sup> *Revista Semana*, “El presidente Uribe ya tiene lista la terna de Pretelt”, 14 de marzo de 2009.

Las ternas de Calle y Pretelt fueron “de uno”. Además de los resultados en las votaciones, que se verán más adelante, hechos adicionales refuerzan esta idea. Primero, el día de la elección en el Senado solo asistieron dos de los seis candidatos: Calle y Pretelt. Segundo, en las urnas de votación solo se encontraban papeletas con los nombres de los dos ganadores<sup>38</sup>.

De ahí que, Uribe elaboró tres ternas “de uno” y condicionó la elección de tres magistrados sin experiencia específica en temas constitucionales. El perfil profesional de los nuevos magistrados es mucho menor al de los magistrados que postuló el expresidente Pastrana (ver anexo A). Pero ¿qué tan diferentes fueron las ternas del expresidente Uribe? Desde un punto de vista cuantitativo, la gráfica 2 muestra los resultados de las votaciones en el Senado para elegir a los magistrados de la Corte Constitucional de ternas presidenciales desde 1993.

**Gráfica 2. Votaciones en el Senado para elegir magistrados de la Corte Constitucional de ternas presidenciales (Colombia, 1993-2009)**



Fuente: Gacetas del Congreso y archivos del diario *El Tiempo*.

Según la gráfica 2, los resultados de las votaciones han cambiado en los últimos años. En primer lugar, comparativamente menos senadores votaron por las ternas del

<sup>38</sup> *Revista Semana*, “Eligen dos nuevos magistrados a la Corte Constitucional”, 25 de marzo de 2009.

expresidente Uribe. Antes de sus ternas, solo una de ellas –la de 1999– fue inferior a los noventa votos (de 102 posibles). Las tres votaciones en el Senado para elegir magistrados de las ternas de Uribe fueron inferiores a noventa y ochenta votos. En otras palabras, el ausentismo se incrementó.

En segundo lugar, la gráfica 2 muestra que todas las votaciones anteriores al 2008 y 2009 fueron competitivas: todos los candidatos recibieron un importante número de votos. Con gris claro se muestran las votaciones que obtuvo el candidato ganador y gris oscuro las de quienes perdieron. La gráfica 2 muestra que las ternas del expresidente Uribe, por el contrario, fueron poco competitivas. Las votaciones en el Senado, además de bajas en número, fueron casi unánimes. En promedio, los candidatos ganadores de las ternas de Uribe obtuvieron el 87% del total de la votación<sup>39</sup>. En otras palabras, los senadores que votaron por las tres ternas que elaboró el expresidente Uribe eligieron casi que de forma unánime al ganador. Esta ausencia de competencia (evidente en la ampliación de las franjas grises claras) podría sugerir que las elecciones estaban condicionadas previamente, es decir, fueron ternas “de uno”.

Desde un punto de vista cualitativo, Sebastian Rubiano (2009) mostró que las ternas de los expresidentes Gaviria y Pastrana fueron competitivas y que en su mayoría incluyeron personas con un alto perfil profesional. Para el autor, si bien algunas de estas ternas fueron criticadas, los cuestionamientos fueron menores si se los compara con las ternas que del expresidente Uribe.

### Las ternas “de partido”

Además de ternas “de uno”, el expresidente Uribe elaboró ternas “de partido”. Que una terna sea “de partido” implica que los tres candidatos de la terna pertenecen a un mismo partido político. Los ejemplos más claros de esta práctica ocurrieron en las elecciones de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y, nuevamente, en las del defensor del pueblo.

### *Los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura*

Los siete magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son elegidos por el Congreso de ternas que elabora el presidente (CP, art. 254, núm. 2). Actualmente, seis de los siete magistrados de esta institución, pertenecen a uno de los partidos de la coalición de gobierno<sup>40</sup>. Entre el 2007 y el 2009, el expresidente Uribe

<sup>39</sup> El promedio de la votación obtenida por los ganadores de las ternas del expresidente Gaviria fue del 67% y en las del expresidente Pastrana fue del 58%.

<sup>40</sup> En diciembre de 2009, el presidente Uribe elaboró la séptima terna. Hasta el momento, se desconoce su adscripción partidista. *El Espectador*, “Jorge Armando Otálora nuevo magistrado del Consejo Superior”, 15 de diciembre de 2009.



le presentó al Congreso siete ternas para nombrar a los magistrados de esta sala. Al parecer, el criterio principal para elaborar cada terna fue la lealtad de los candidatos con un mismo partido.

Es por esta razón que las elecciones y votaciones no se caracterizaron por la ausencia de competencia (salvo en una ocasión), sino porque la competencia fue intrapartidista. Las facciones, regiones y familias al interior de cada partido compitieron por la elección de los seis magistrados. El cuadro 5 resume la pertenencia partidista de cada uno de ellos. Elementos adicionales de su perfil podrán ser consultados en el anexo A.

Según este cuadro, el expresidente Uribe conformó siete ternas para elegir a los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En esta oportunidad, seis ternas fueron elaboradas con criterio partidista. Cada partido político de la coalición de gobierno obtuvo entonces su magistrado.

#### **Cuadro 5. Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por partido político (2007-2009)**

<b>Terna No.</b>	<b>Candidato ganador</b>	<b>Partido político</b>
1	Angelino Lizcano	Partido Liberal y Cambio Radical
2	María Mercedes López Mora	Partido Conservador
3	Julia Emma Garzón de Gómez	Partido Social de Unidad Nacional (de la "U")
4	José Ovidio Claros Polanco	Partido Liberal y Colombia Democrática
5	Pedro Alonso Sanabria Buitrago	Partido Conservador
6	Henry Villarraga Oliveros	Partido Cambio Radical
7	Jorge Armando Otálora	Sin determinar

Fuente: Revelo (2009, p. 262).

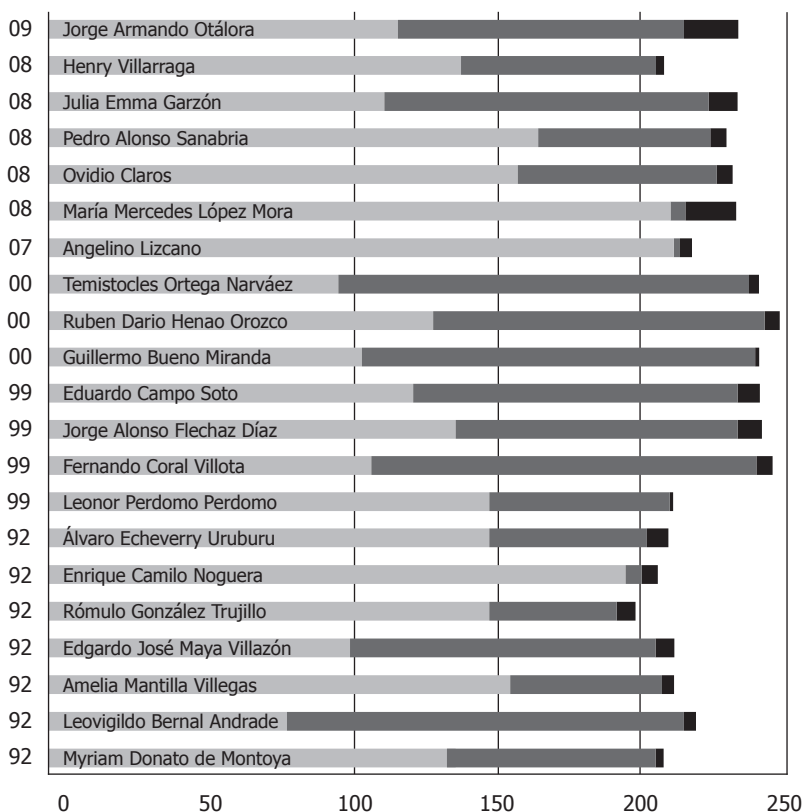
En relación con los perfiles de los magistrados elegidos, se observa que, salvo María Mercedes López Mora y Julia Emma Garzón, el resto de magistrados no contaban con experiencia específica en asuntos judiciales. Sin embargo, lo que les falta en experiencia les sobra en lealtades partidistas. Tres de los seis magistrados –Ovidio Claros, Pedro Alonso Sanabria y Angelino Lizcano– tienen una larga trayectoria al lado de los partidos políticos. Claros fue representante a la Cámara, Sanabria candidato a la gobernación de Boyacá en dos ocasiones y Lizcano trabajó en la Cámara por dieciséis años.

Pero, ¿qué tan diferentes fueron las ternas del expresidente Uribe? En este caso, a diferencia de las elecciones de defensor del pueblo y de los magistrados de la Corte Constitucional, Uribe no cambió radicalmente la forma como los expresidentes (Gaviria y Pastrana) usaron su poder de nominación. Desde las primeras elecciones, se habló de

“politización de la justicia”. Que esto haya sido así ayuda a comprender (no a justificar) las actuaciones de Uribe<sup>41</sup>.

Desde un punto de vista cuantitativo, la gráfica 3 muestra las votaciones de las veintiuna elecciones que, desde 1992, se han realizado para elegir a los magistrados de esta institución.

**Gráfica 3. Votaciones en el Congreso para elegir magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Colombia, 1992-2009)**



	92	92	92	92	92	92	92	99	99	99	99	00	00	00	07	08	08	08	08	08	09
■ Ganador	134	78	156	100	149	196	149	149	107	137	122	104	129	96	213	107	159	166	112	139	117
■ Perdedores	73	139	53	107	44	6	55	63	135	98	113	138	116	144	5	111	69	60	113	68	100
■ Blancos/Nulos	3	4	4	6	7	6	8	1	5	9	8	1	5	3	5	17	6	6	10	3	19

Fuente: Gacetas del Congreso y archivos del diario *El Tiempo*.

<sup>41</sup> La persistencia del problema muestra, por el contrario, que el diseño constitucional para elegir a los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tiene graves problemas.

Según esta gráfica, las votaciones de las ternas que elaboró el expresidente Uribe no se diferencian sustancialmente de las que elaboraron otros expresidentes. En términos generales, todas las ternas fueron competitivas. Con gris claro se muestran los resultados del candidato ganador y gris oscuro los de los perdedores. Según la gráfica 3, las votaciones de los perdedores fueron amplias. A pesar de ello, el análisis de estas votaciones sería incompleto si no se estudia el tipo de competencia. Se observa que la competencia en las elecciones de magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, desde 1992, ha sido intrapartidista.

Por ejemplo, en 1992, *El Tiempo* conoció que de las siete ternas elaboradas por el expresidente Cesar Gaviria “[c]uatro de ellas son liberales, dos conservadoras y una de la AD M-19”<sup>42</sup>. El criterio partidista, entonces, primó en la elaboración de las ternas del expresidente Gaviria. La filiación partidista, sin embargo, no fue el único criterio. Según información del mismo diario, las lealtades personales y regionales fueron muy importantes<sup>43</sup>.

Las ternas del expresidente Andrés Pastrana no fueron diferentes. Las lealtades políticas y la militancia partidista fue el principal criterio. En 1999, se conoció que “[...] los nuevos magistrados Flechas y Campo Soto son conservadores, en tanto que su colega Coral es liberal”<sup>44</sup>. Algo similar ocurrió un año después cuando el resto de magistrados fueron elegidos<sup>45</sup>.

La diferencia entre los procesos de elección anteriores (con la participación de los expresidentes Gaviria y Pastrana) y recientes es que la politización histórica con Uribe favoreció únicamente a una facción de la competencia política: la coalición de gobierno.

### *El defensor del pueblo*

La forma como el expresidente Uribe usó su poder de nominación en los nombramientos de defensor del pueblo ya fue presentada. En esta sección, es importante adicionar que las cuatro ternas de Uribe para elegir al defensor fueron “de uno” y “de partido”: del Partido Conservador. Desde la primera terna para elegir defensor, la *Revista Semana* conoció que el expresidente Uribe “[...] fiel al compromiso que tenía con los conserva-

<sup>42</sup> *El Tiempo*, “Cuestionan ternas para Consejo de la Judicatura”, 20 de agosto de 1992.

<sup>43</sup> “El Presidente y el Ministro de Justicia elaboraron los listados teniendo en cuenta los candidatos que pasaron varios congresistas. El Gobierno respetó los nombres que fueron enviados por los liberales José Blackburn, Luis Guillermo Giraldo, Julio César Turbay, Alberto Santofimio, Tiberio Villarreal, Clara Pinillos, César Pérez, María Izquierdo, Miguel Motoa, el contralor Manuel F. Becerra y Álvaro Araujo; por los conservadores Andrés Pastrana y Roberto Gerlein, y por el jefe de la AD M-19, Antonio Navarro”. *El Tiempo*, “Elegidos miembros de la Judicatura”, 27 de agosto de 1992.

<sup>44</sup> *El Tiempo*, “Lista elección en Judicatura”, 16 de diciembre de 1999.

<sup>45</sup> *El Tiempo*, “Arranca lobby para las cortes”, 20 de febrero de 2000.

dores, sólo incluyó como candidatos a personas cercanas a éstos de una u otra forma”<sup>46</sup>. Las tres ternas siguientes fueron similares.

Incluso en la elección de agosto de 2008 la bancada conservadora en la Cámara de Representantes antes de la presentación de la terna presidencial al Congreso se reunió y con votación interna seleccionó los nombres de la terna. El diario *El Tiempo* afirmó que “[d]e hecho, la terna surgió tras una discusión y posterior votación de la bancada conservadora de la Cámara, que se reunió el lunes pasado para definir a quienes apoyarían”<sup>47</sup>. Esta terna es “de partido” no solo porque todos los candidatos son de un mismo partido, sino porque el partido la elaboró. El expresidente Uribe delegó su poder nominador en el Partido Conservador, aceptó los candidatos que este partido le propuso y presentó la terna al Congreso (quién finalmente re-reeligió a Pérez).

### Las ternas sin candidatos

Además de ternas “de uno” y “de partido”, el expresidente Uribe ha elaborado ternas cuestionables en su totalidad: las llamadas ternas “sin candidatos” o “de cero”. Este sería el caso de la terna presidencial para elegir al fiscal General en 2009-2010. Según la CP, la Corte Suprema elige al fiscal de una terna presidencial (CP, art. 249). Durante el segundo semestre de 2009 y el primero de 2010, la opinión pública colombiana ha sido testigo de un largo y difícil proceso para elegir al fiscal. En esta sección, se describe este proceso. Entre 2002 y 2010, Uribe participó en dos procesos.

Cuando Álvaro Uribe llegó a la Presidencia en 2002, el fiscal General era Luis Camilo Osorio (quién había sido ternado por el expresidente Pastrana en 2000). La administración de Osorio ha sido una de las más cuestionadas por su falta de independencia y por los presuntos nexos con los grupos paramilitares<sup>48</sup>.

Dos años después de haberse posesionado, Álvaro Uribe participó en su primera elección de fiscal. En esta oportunidad, integró la terna con tres personas cercanas al Partido Conservador: fue otra terna “de partido”. En esta terna, el expresidente Uribe incluyó a Jorge Pretelt (hoy magistrado de la Corte Constitucional), Consuelo Caldas (amiga personal de Uribe) y Mario Iguarán (entonces viceministro de justicia). Según el diario *El Tiempo*: “[s]on tres conservadores los candidatos del Gobierno para la elección del nuevo Fiscal. Está Jorge Pretelt, un abogado amigo del presidente Uribe y exmagis-

<sup>46</sup> *Revista Semana*, “Puja por la Defensoría”, 26 de enero de 2004.

<sup>47</sup> *El Tiempo*, “Vólmir Pérez aspira a la Defensoría del Pueblo por tercera oportunidad”, 6 de agosto de 2008.

<sup>48</sup> Actualmente, contra el exfiscal, cursan 37 procesos penales y diez disciplinarios en la Comisión de Investigaciones y Acusaciones de la Cámara de Representantes. *Revista Cambio*, “47 procesos contra el exfiscal Luis Camilo Osorio duermen el sueño de los justos”, 2 de noviembre de 2008.

trado del Consejo Nacional Electoral; Consuelo Caldas, exdirectora de Impuestos de la Dian, y Mario Iguarán, el actual viceministro de Justicia”<sup>49</sup>.

La Corte Suprema eligió a Mario Iguarán y le reclamó al expresidente porque era el único integrante de la terna especializado en derecho penal: la razón de ser de la Fiscalía<sup>50</sup>. En el anexo A, se podrá profundizar el perfil del exfiscal Iguarán. Sin embargo, es preciso mencionar que si bien cuenta con una amplia trayectoria profesional, en aquella época trabajaba como viceministro de Justicia y era el hombre de confianza del exministro del Interior Sabas Pretelt (hoy sancionado). Por esta razón, como fiscal general, Iguarán se declaró impedido para investigar la presunta participación del exministro en los hechos delictivos de la primera reelección<sup>51</sup>.

Al momento de finalizar este artículo –septiembre de 2010–, un nuevo proceso de elección de fiscal se encontraba en curso. En esta oportunidad, no es tan claro que la terna sea “de partido”, pero los candidatos ha sido fuertemente cuestionados por su falta de independencia, su presunta participación en casos de corrupción y su falta de experiencia profesional en el campo penal.

A inicios de julio de 2009, el expresidente Uribe elaboró una terna y se la envió a la Corte Suprema, quién desde ese momento ha manifestado su desacuerdo. Los candidatos de Uribe fueron Camilo Ospina, Virginia Uribe y Juan Ángel Palacio. Al inicio del proceso, la terna fue percibida como otra terna de “de uno”: una terna para elegir a Camilo Ospina, el candidato presidencial.

La percepción cambió con el paso del tiempo gracias a los cuestionamientos de organizaciones sociales, medios de comunicación, columnistas y de la misma Corte Suprema. Estas críticas llevaron a que la terna haya sido calificada como una terna “de cero”, es decir, sin candidatos. Pero ¿quiénes son o eran los nominados?

El primer candidato era Camilo Ospina. Antes de su postulación formal, en la Casa de Nariño se rumoraba que Ospina sería el candidato del expresidente para reemplazar a Iguarán. Durante el primer periodo presidencial, Ospina fue ministro de Defensa –una de las carteras más importantes para la Política de Seguridad Democrática–. Durante el segundo periodo presidencial, Ospina se desempeñó como embajador de Colombia en la Organización de Estados Americanos (OEA), cargo al que renunció para impulsar su candidatura a la Fiscalía. A estos cuestionamientos, se sumó su aparente cercanía con

<sup>49</sup> *El Tiempo*, “Quién será el nuevo fiscal”, 9 de julio de 2005.

<sup>50</sup> *El Tiempo*, “El escudero de la ley de Justicia y Paz”, 20 de julio de 2005.

<sup>51</sup> Además de la relación laboral, el mismo Iguarán reconoció que “[...] entre ambos existe una amistad ajena a los vínculos laborales”. *Revista Semana*, “Sabas Pretelt fue llamado a indagatoria por el caso de Yidispolítica”, 23 de junio de 2008.

el zar de las esmeraldas Víctor Carranza<sup>52</sup>. Ospina y Carranza negaron sus relaciones de amistad e incluso Carranza pagó una página entera en *El Tiempo* para afirmarlo<sup>53</sup>.

La segunda integrante de la terna era Virginia Uribe, quien fue cuestionada por su falta de independencia y por su bajo perfil profesional. A Virginia Uribe se la criticó porque trabajó como secretaria jurídica del expresidente Uribe en la gobernación de Antioquia y porque fue asesora jurídica del ministro de transporte<sup>54</sup>. Pero Uribe fue criticada principalmente por sus escasos méritos profesionales. Esto es así, porque su experiencia profesional, poco o nada tenía que ver con el derecho penal. En la audiencia pública ante la Corte Suprema a la candidata le fue muy mal<sup>55</sup>.

El último candidato de la terna era Juan Ángel Palacio, un abogado conservador con una larga carrera al interior de la rama judicial. Su candidatura fue criticada por su falta de independencia y porque presuntamente participó en varios hechos de corrupción. Palacio es conocido como “el jurista uribista” dada su cercanía con Fabio Valencia Cossio (exministro del interior). Pero el problema más grave no fue su falta de independencia: fueron unas grabaciones telefónicas que la *Revista Semana* publicó<sup>56</sup>. En esas grabaciones, se evidenciaba cómo presuntamente Palacio intercedió para que algunas decisiones del Consejo de Estado fueran cambiadas<sup>57</sup>. Palacio se defendió y planteó que no tenía investigaciones abiertas y que nunca había sido sancionado.

Algunas organizaciones sociales le solicitaron al expresidente Uribe que retirara la terna y a los candidatos que declinaran sus candidaturas. Ni el expresidente ni los candidatos accedieron a esta solicitud.

En agosto de 2009, comenzaron las primeras reuniones en la Corte Suprema de Justicia para elegir al fiscal. A pesar de ello, la Corporación optó por enviarle una carta al expresidente Uribe con el fin de conocer su opinión en relación con los hechos que los medios de comunicación habían denunciado. Uribe respondió que la terna se mantenía<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> *Revista Cambio* “Al exministro de defensa Camilo Ospina también lo persigue el pasado”, 22 de julio de 2009. A Carranza, la justicia colombiana no le ha podido demostrar actividad ilícita alguna. Sin embargo, en más de una ocasión, su nombre ha sido cuestionado.

<sup>53</sup> *El Tiempo*, “Comunicado a la Opinión Pública”, 26 de julio de 2009.

<sup>54</sup> *Revista Semana*, “¿Quién reemplazará a Iguarán en la Fiscalía?”, 7 de julio de 2009.

<sup>55</sup> *Revista Semana*, “Corte atorada con triste terna”, 27 de julio de 2009.

<sup>56</sup> *Revista Semana*, “Juan Ángel Palacio habla con el ex magistrado del Consejo de Estado Delio Gómez Leyva”, 22 de julio de 2009.

<sup>57</sup> A estas grabaciones, se sumaron dos hechos adicionales. Primero, la opinión pública conoció las denuncias del magistrado auxiliar del Consejo de Estado, Hugo Marín, a quién al parecer Palacio también buscó para incidir en una decisión judicial. Segundo, la *Revista Cambio* publicó otras grabaciones que comprometían a Palacio en un caso por pérdida de investidura. *Revista Cambio*, “Un contrato enreda aún más la situación del aspirante a fiscal Juan Ángel Palacio”, 12 de agosto de 2009.

<sup>58</sup> *El Espectador*, “Gobierno mantuvo terna para elegir nuevo Fiscal”, 24 de agosto de 2009.

En septiembre, luego de varias reuniones internas, la Corte afirmó que “[...] ningún candidato cumple los requisitos para el cargo”<sup>59</sup>. Así quedó en evidencia que, para la Corte, la independencia y trayectoria profesional de los candidatos eran cuestionables. Según la Corte, la terna era inviable porque ninguno de los candidatos era penalista. Esta exigencia, agregó la Corte, se debía a las necesidades del nuevo proceso penal y a los graves problemas de ilegalidad en el país<sup>60</sup>.

Semanas después, la Corte ratificó que la terna era inviable. Para algunos, este acto equivalía a devolver la terna. En la Casa de Nariño, el mensaje no fue bien recibido y nuevamente el expresidente Uribe respondió que los tres candidatos cumplían con los requisitos constitucionales<sup>61</sup>. En medio de estas tensiones, el candidato Juan Ángel Palacio declinó su postulación<sup>62</sup>.

El 21 de octubre de 2009, Uribe incluyó un nuevo candidato en la terna: Marco Antonio Velilla<sup>63</sup>. Velilla, en la actualidad, es magistrado del Consejo de Estado y tiene una larga trayectoria en las universidades Externado y Sabana. Sin embargo, su experiencia profesional tampoco es la de un abogado penalista. A pesar del cambio de candidato, la Corte Suprema nuevamente le planteó al expresidente que la terna no era viable<sup>64</sup>. En esta ocasión, Uribe reaccionó directamente ante los medios y le solicitó a la Corte que eligiera al fiscal de los candidatos que le presentó.

Esta situación cambió en noviembre y diciembre porque Virginia Uribe declinó su postulación y el expresidente incluyó a otra mujer en la terna: Margarita Cabello Blanco. La nueva ternada es abogada, especialista en derecho procesal civil y de familia y procuradora delegada del procurador Alejandro Ordóñez<sup>65</sup>. Como se esperaba, Cabello tampoco es penalista.

En mayo de 2010, Camilo Ospina –el único candidato de la terna inicial– renunció a la terna. En su lugar, el expresidente Uribe nominó a Jorge Aníbal Gómez. El nuevo ternado fue presidente de la Corte Suprema e integrante de la Comisión de la Verdad para investigar los hechos del Palacio de Justicia. A pesar de esta trayectoria, la independencia del candidato ha sido cuestionada. Esto es así porque Gómez es abogado del exministro

<sup>59</sup> *El Espectador*, “Corte Suprema devuelve la terna para elegir Fiscal”, 17 de septiembre de 2009.

<sup>60</sup> *El Espectador*, “Corte Suprema devuelve la terna para elegir Fiscal”, 17 de septiembre de 2009.

<sup>61</sup> *El Espectador*, “Gobierno reitera que Fiscal debe salir de terna presentada por Presidencia”, 20 de noviembre de 2009.

<sup>62</sup> *Revista Semana*, “Una terna de cuatro”, 14 de octubre de 2009.

<sup>63</sup> *El Tiempo*, “Designación de Marco Velilla en la terna para escoger Fiscal no resuelve reparos de la Corte”, 21 de octubre de 2009.

<sup>64</sup> *El Espectador*, “Corte vuelve a considerar inviable la terna a Fiscal”, 29 de octubre de 2009.

<sup>65</sup> *El Tiempo*, “El único candidato que permanece en la terna es Camilo Ospina. Con Margarita Cabello se completó la terna de candidatos a Fiscal General”, 9 de diciembre de 2009.

de agricultura Andrés Felipe Arias; asesor del procurador; y defensor de excongresistas vinculados al escándalo de la parapolítica<sup>66</sup>

Luego de estos cambios, la terna quedó conformada de la siguiente manera: Gómez (el reemplazo de Camilo Ospina), Velilla y Cabello (en reemplazo de Palacio y Uribe respectivamente). Esta recomposición llevó a que la Corte Suprema declarara a inicios de 2010 viable la terna para elegir al fiscal. A pesar de ello, los votos en blanco y la falta de consenso al interior de la Corte, han impedido la elección<sup>67</sup>. Al momento de finalizar este artículo –septiembre de 2010– el fiscal aún no había sido elegido. La inquietud central es sí el nuevo presidente, Juan Manuel Santos, mantendrá o cambiará la terna de Uribe.

### El comodín

Además de ternas “de uno”, “de partido” y “de cero”, el expresidente Uribe incluyó comodines en las ternas. Un comodín es algo “[...] que se hace servir para fines diversos, según conviene a quien la usa” (Real Academia de la Lengua Española, s.f.). En el caso del poder de nominación presidencial, un comodín sería un candidato sin posibilidades reales de ser elegido pero que cumple un fin: hacer elegir a otro.

Esto fue lo que ocurrió en la elección del procurador general en 2008, institución dónde el presidente no elabora por sí mismo la terna. Los otros dos candidatos son postulados por la Corte Suprema y por el Consejo de Estado (CP, art. 276). Este sistema de elección fue implementado en dos oportunidades durante los gobiernos de Uribe. En las dos ocasiones, el candidato presidencial perdió en el Senado<sup>68</sup>. De ahí que, de existir algún tipo de influencia, esta solo podría ser indirecta. A continuación, se presenta la forma como el expresidente Uribe utilizó su poder de nominación en estos dos procesos.

Cuando Álvaro Uribe llegó a la Presidencia, el procurador era Edgardo Maya Villazón (quien fue elegido en el año 2000). Dos años después de posesionado, Uribe participó en su primer proceso para elegir procurador. En esta ocasión, la Corte Suprema postuló a Edgardo Maya para que fuera reelegido, el Consejo de Estado a Manuel Santiago Urueta (exmagistrado del Consejo de Estado) y el expresidente a Ricardo Hoyos Duque (exconsejero de Estado y con una reconocida carrera judicial)<sup>69</sup>. El Senado reeligió finalmente a Edgardo Maya. La intervención de Uribe en esta elección fue cuestionada pero en pequeñas proporciones<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Gómez fue el abogado defensor de Vicente Biel (condenado) y de William Montes (absuelto). *Revista Semana*, “¿Quién es Jorge Aníbal Gómez, nuevo nominado a Fiscal?”, 13 de mayo de 2010.

<sup>67</sup> *El Espectador*, “Corte Suprema dice que la terna a Fiscal no se altera”, 6 de agosto de 2010.

<sup>68</sup> De hecho, desde 1991, solo el procurador Jaime Bernal Cuellar ha sido ternado por el Ejecutivo.

<sup>69</sup> *El Tiempo*, “Completan terna para Procurador”, 21 de octubre de 2004.

<sup>70</sup> Se criticó que la terna no incluyó a una mujer, que el gobierno apoyó la reelección de Maya (y no a su candidato) y que Hoyos Duque no era independiente porque era amigo de Uribe en Antioquia. *El Tiempo*, “La reelección del Procurador”, 12 de noviembre de 2004.



Cuatro años después (2008), el papel del expresidente Uribe fue muy diferente. En esta ocasión, el Consejo de Estado postuló a Alejandro Ordóñez, la Corte Suprema a Camilo Gómez y el expresidente a Germán Bustillo<sup>71</sup>. Con estos tres candidatos quedó conformada la terna y el Senado eligió a Alejandro Ordoñez como procurador.

El uso que Álvaro Uribe dio a su poder de nominación es cuestionable por varios motivos. Primero, porque el candidato presidencial fue magistrado del Consejo Nacional Electoral –por el Partido Conservador– en donde secundó al gobierno en las decisiones más importantes<sup>72</sup>. Segundo, porque las calidades profesionales del candidato del presidencial eran muy discutibles. Si bien Bustillo es una persona con experiencia en la cátedra universitaria, sus mayores logros eran su paso por el Consejo Nacional Electoral y por una cadena radial<sup>73</sup>. Tercero, porque con la postulación de Bustillo el expresidente Uribe, al parecer, renunció a competir por la elección del procurador y apoyó indirectamente a Ordoñez. Dos elementos sustentan esta idea: de un lado, Uribe demoró mucho la presentación de su candidato. Este hecho redujo las posibilidades de Bustillo para persuadir al Senado. Muestra de ello fue que el exmagistrado de la Corte Constitucional, Rodrigo Escobar Gil, declinó su aspiración ante la demora del expresidente para tomar la decisión. “Fuentes de entera credibilidad le dijeron a *El Tiempo* que Escobar Gil no está dispuesto a ser un ‘candidato de relleno’ y que considera que el único nombre definido en la terna, el de Alejandro Ordóñez, candidato del Consejo de Estado, ya tiene demasiada ventaja”<sup>74</sup>. Dado que las elecciones de procurador se realizaron el 12 de diciembre de 2008, Ordoñez contó con más de dos meses (fue postulado el 30 de septiembre) para convencer a los senadores, mientras que Bustillo contó con menos de quince días (fue ternado el 29 de noviembre)<sup>75</sup>. De otro lado, el candidato presidencial finalmente no obtuvo votos en el Senado: todos los partidos de la coalición de gobierno apoyaron a un candidato distinto al presidencial.

Como resultado de este proceso, Alejandro Ordoñez resultó elegido con una amplia mayoría. Como muestra el anexo A, Ordoñez es abogado y especialista en derecho administrativo y cuenta con una amplia trayectoria en la rama judicial (en donde fue conuez, magistrado de Tribunal, y consejero de Estado). Sus convicciones católicas

<sup>71</sup> *El Tiempo*, “Quedó Lista La Terna Para La Procuraduría”, 30 de noviembre de 2008.

<sup>72</sup> Por ejemplo, Bustillo votó en contra de la mayoría en la polémica decisión del Consejo Nacional Electoral que brindó iguales garantías a los promotores de la abstención en el referendo que impulsaba el expresidente Uribe en 2003. La postura de Bustillo fue la de Uribe (Vargas Silva, 2009, p. 291).

<sup>73</sup> *El Tiempo*, “Postulado Germán Bustillo como candidato por el Gobierno a la terna de la Procuraduría General”, 29 de noviembre de 2008.

<sup>74</sup> *El Tiempo*, “Magistrado Rodrigo Escobar Gil descarta interés por la Procuraduría”, 21 de noviembre de 2008.

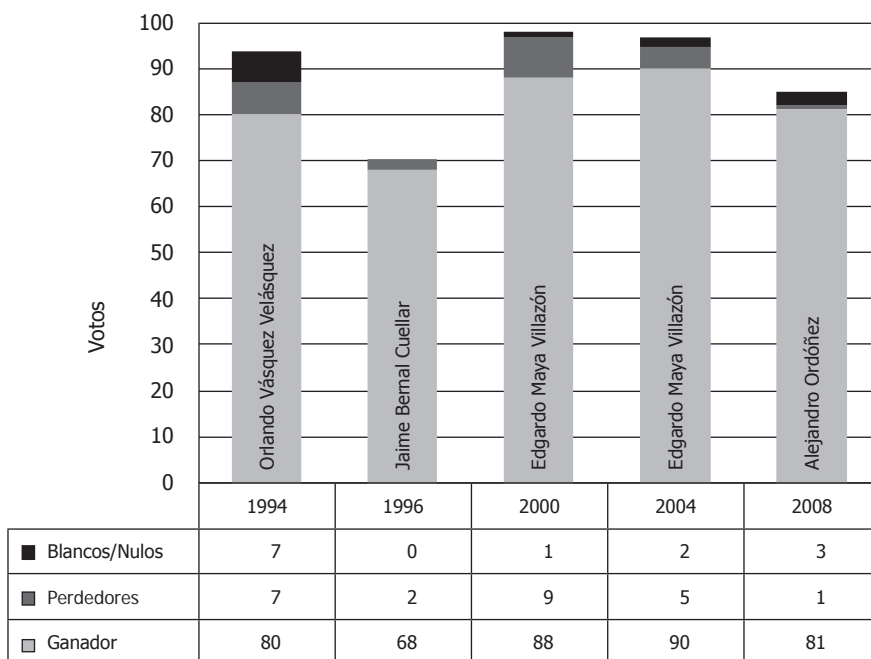
<sup>75</sup> *Revista Semana*, “Yo te absuelvo, tú me eliges...”, 6 de diciembre de 2008.

radicales y su evidente cercanía con el Partido Conservador no fueron suficientes para debilitar sus aspiraciones<sup>76</sup>.

¿Qué tan diferente fue la elección de 2008 en relación con las anteriores? Desde la expedición de la CP, se han adelantado cinco procesos para elegir procurador. Desde un punto de vista cuantitativo, la gráfica 4 presenta las votaciones en el Senado.

Según esta gráfica, de los cinco procesos de elección, la votación total de 2008 fue la segunda menor. A pesar de ello, la votación fue casi unánime. El procurador Ordoñez obtuvo 81 de los 85 votos sufragados (el 95% de la votación). El porcentaje de la votación obtenida por el procurador Ordoñez solo es superado por la elección de Jaime Bernal Cuellar (1996): obtuvo el 97% de la votación. En otras palabras, la elección de Ordoñez fue la segunda menos concurrida, pero fue la segunda más unánime. Quienes asistieron al Senado lo hicieron para elegir a un candidato determinado. En ese contexto, el candidato presidencial no fue una opción: fue el comodín porque no obtuvo votos.

**Gráfica 4. Votaciones en el Senado para elegir procurador (Colombia, 1994-2008)**



Fuente: Gacetas del Congreso y archivos del diario *El Tiempo*.

<sup>76</sup> *El Espectador*, "Germán Bustillo Pereira, candidato del Presidente a Procurador", 29 de noviembre de 2008.

Desde un punto de vista cualitativo, se observa que antes de la nominación de Germán Bustillo, los expresidentes habían privilegiado los méritos profesionales sobre las lealtades. En 1994, el expresidente Ernesto Samper postuló a Marcela Monroy, quien perdió las elecciones porque venía de la Academia y era poco conocida en el Congreso. Monroy tenía una larga experiencia académica y había sido decana de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario<sup>77</sup>. Dos años después –luego de una de las crisis más profundas de la Procuraduría<sup>78</sup>– el expresidente Samper participó en una nueva elección y ternó a Jaime Bernal Cuellar, quien es un reconocido abogado penalista que venía de la Academia y contaba con una amplia experiencia en la rama judicial<sup>79</sup>.

El expresidente Andrés Pastrana también postuló (2000) a un candidato con importantes méritos profesionales. Pastrana nominó a Libardo Rodríguez Rodríguez: un reconocido académico, que había sido consejero de Estado, decano y rector de la Universidad Libre<sup>80</sup>.

### Consideraciones finales

Según el propósito constitucional de los nombramientos compartidos, el presidente garantizaría el mérito y el Congreso la independencia. Durante los últimos ocho años en Colombia, sin embargo, ni Uribe garantizó el mérito, ni el Congreso frenó el interés presidencial por nombrar seguidores. En sus dos periodos de gobierno, el expresidente Uribe logró nombrar en instituciones del Estado –distintas al poder ejecutivo– a personas con más lealtades políticas que méritos profesionales. Acudiendo a prácticas cuestionables como las ternas “de uno”, “de partido” o “de cero”, el expresidente Uribe influyó en el reclutamiento de una alta burocracia rentable para sus políticas, pero que debilita al Estado. Esta burocracia es débil porque carece de un importante recurso de poder: el conocimiento especializado.

Como dice Mauricio García Villegas (2009, 18 de septiembre) la manipulación de las ternas que efectuó Álvaro Uribe no sería tan grave si hubiese postulado buenos candidatos. Según el mismo autor, cuando un presidente nombra a alguien en un cargo verifica que conozca el oficio y que tenga lealtad política con su causa: enfrenta el dilema entre expertos y seguidores. El autor agrega que encontrar en una misma persona las dos virtudes no es fácil.

<sup>77</sup> *El Tiempo*, “Vásquez, El nuevo Procurador”, 3 de agosto de 1994.

<sup>78</sup> El exprocurador Vásquez Velásquez fue destituido porque se vio implicado en el proceso 8.000. Este proceso vinculó a varios políticos y funcionarios del Estado porque recibieron dineros ilícitos para la financiación de la campaña del expresidente Ernesto Samper.

<sup>79</sup> *El Tiempo*, “Jaime Bernal Cuéllar, nuevo Procurador”, 12 de diciembre de 1996.

<sup>80</sup> *El Tiempo*, “Edgardo Maya, nuevo Procurador”, 12 de diciembre de 2000.

Por lo general, la gente que más sabe de algo carece de lealtades políticas y la gente que más compromisos políticos tiene casi no es experta en nada. Por eso muchas veces el gobernante está obligado a sacrificar algo de conocimiento o algo de lealtad en la persona que nombra. Que haga una cosa o la otra depende mucho de su talante como gobernante [...] Pues bien, Uribe pone políticos allí justamente donde más se necesitan expertos. (2009, 3 de abril)

El expresidente Uribe, utilizando su poder de nominación, ha debilitado la racionalidad técnica (Lerner, 1980; Weber, 2005) y el poder infraestructural del Estado colombiano (Mann, 2004). Estos dos elementos se garantizan, en buena medida, con una burocracia profesional. El fortalecimiento de la burocracia estatal es, por tanto, directamente proporcional al del Estado (Evans y Wolfson, 1996; Mann, 2004; Weber, 2005).

En este artículo, se presentaron algunos ejemplos de esta relación entre poder de nominación, deterioro de la burocracia y debilitamiento del Estado. Uno de ellos es el de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Esta sala tiene funciones tan importantes como el control disciplinario de los funcionarios judiciales (es el juez de los jueces) y la posibilidad de decidir acciones de tutela contra decisiones de las altas cortes (CP, arts. 256 y 257). El ejercicio de estas funciones necesita, además de independencia, un conocimiento especializado. Lo que ocurrió en 2008 y 2009 fue que el expresidente Uribe y el Congreso reclutaron una burocracia que carece de experiencia en el tema y que, por el contrario, cuenta con fuertes lealtades partidistas. Este hecho ha debilitado no solo a la burocracia estatal sino a la misma institución. Los medios de comunicación han relatado las cuestionables decisiones que esta sala ha tomado y los enfrentamientos que sostiene con la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo de la Judicatura, por supuesto, no es el único caso. La Defensoría del Pueblo es otro ejemplo de debilitamiento institucional. El expresidente Uribe influyó para que se eligiera como defensor a una persona por sus compromisos con el Partido Conservador. La politización del defensor ha debilitado una institución cuyas funciones son cruciales para el debate público en materia de derechos humanos. A estos dos casos, se agregan el de la Procuraduría, la Fiscalía y la Corte Constitucional. En estas instituciones también hay muestras de debilitamiento institucional, pero el balance no es tan claro.

Si a todo esto se agrega la debilidad histórica del Estado colombiano (y en general de los Estados latinoamericanos), la situación es, cuando menos, preocupante. En los últimos años, la capacidad del Estado, en lugar de mejorar, ha empeorado. Es una lástima que Uribe no haya invertido su enorme poder político y respaldo popular en nombrar funcionarios idóneos y en fortalecer al Estado colombiano. La comparación histórica mostró que el expresidente Uribe cambió la forma como tradicionalmente los expresidentes colombianos, desde 1991, ejercieron su poder de nominación. Si bien las nominaciones anteriores tenían algunos problemas, estos eran menores a los actuales.

El aumento de la capacidad del Estado es, además, un elemento clave para el fortalecimiento de un régimen político verdaderamente democrático. Entre la burocratización, el aumento de la capacidad estatal y el régimen político existe una estrecha relación. En este artículo, se abordaron marginalmente los problemas del régimen político. No obstante, es importante agregar que la caracterización del reclutamiento y perfil de la alta burocracia del Estado descrita en este texto permite concluir que el régimen político colombiano se estaría acercando a lo que Oszlak (1980) describió como un régimen patrimonialista. En este tipo de régimen, la lealtad personal –y no la impersonal– es lo común. Este tipo de lealtad habría estructurado una forma radial de interdependencias jerárquicas, que ubicó al expresidente Uribe en el centro.

El análisis del poder de nominación también evidencia que el régimen presidencial colombiano se ha fortalecido de manera ostensible en los últimos años. Lo grave de incrementar el poder de los presidentes es que aumenta la probabilidad de que una democracia colapse (Kapstein y Converse, 2009).

En síntesis, el uso del poder presidencial de nominación ha debilitado la capacidad del Estado, ha edificado un régimen político cercano al patrimonialismo y ha fortalecido, aún más, el régimen presidencial colombiano. Ocho años después de posesionado el expresidente Uribe, el Estado colombiano no es más fuerte –en términos infraestructurales– ni más democrático.

## Referencias bibliográficas

### Libros y artículos

- Agudelo, L. (2005, enero-junio). Políticos y burócratas en Colombia. Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. *Revista Semestre Económico*, 8, 5, 103-116.
- Archer, R. y Shugart, M. (2001). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En Mainwaring, S. (Comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 121-144.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma.
- Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser, L. (1998, julio-septiembre). La reforma del Estado de los años 90: lógica y mecanismos de control. *Revista Desarrollo Económico* [en línea], 38, 150, 517-550. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3467348>.

- Brown, R. (1981). Burocracia: la utilidad de un concepto. En Kamenka, E. y Krygier, M. (ed.). *La burocracia. La trayectoria de un concepto*. (pp. 247-283). México: Fondo de Cultura Económica.
- Evans, P. y Wolfson, L. (1996, enero-marzo). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico* [en línea], 35(140), 529-562. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3467372>.
- Evans, P. (2000). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. En Higgott, R y Payne, A (ed.). *The New Political Economy of Globalization* (pp. 401-426). Massachusetts: Edward Elgar.
- García-Pelayo, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- García Villegas, M. (dir.) (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- García-Villegas, M. (2009, 3 de abril). Expertos y seguidores. *El Espectador* [en línea]. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/columna133799-expertos-y-seguidores>.
- García-Villegas, M. (2009, 18 de septiembre). Las ternas del Presidente. *El Espectador* [en línea]. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/columna162247-ternas-del-presidente>.
- García Villegas, M. y Revelo, J. (2008, octubre). Poder nominador del presidente y equilibrio institucional. *Revista Foro*, 65, 75-91.
- García Villegas, M. y Revelo, J. (2009). La concentración del poder en Colombia. En García, M. y Revelo, J. (dir.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (pp. 328-371), Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia].
- Hamilton, A. (2006). El Federalista LXXVI. En Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. *El federalista*. (pp. 322-325), México: Fondo de Cultura Económica.
- Heller, H. (1995). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, M. A. (dir. y ed.) (2007). *El 28 de mayo y el presidencialismo de excepción en Colombia*. Bogotá: UNIJUS.
- Kapstein, E. y Converse, N. (2009, febrero). Why Young Democracies Fail?. Paper for Presentation at the LSE Crisis States Research Centre Seminar, London School of Economics [en línea]. Recuperado de: <http://www.crisisstates.com/download/seminars/Kapstein&ConverseFeb11.09.pdf>.

- Klikberg, B. (1984). La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. En Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 459-492). México: Paidós.
- Lefort, C. (1984). “¿Qué es la burocracia?”. En Oszlak, O. (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. (pp. 17-53) México, Paidós.
- Lerner, B. (1979, octubre-diciembre). La teoría marxista clásica y el problema de la burocracia. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], 41(4), 1317-1334. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3540075>.
- Lerner, B. (1980, julio-septiembre). Dos dilemas de la burocracia política capitalista. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], 42(3), 696-990. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3539991>.
- Lerner, B. (1985, octubre-diciembre). La protesta pasiva de la burocracia política. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], 47(4), 115-181. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3540576>.
- Lloyd, R. y Hoerber, S (1984). Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. Una interpretación revisionista de las ideas de Weber sobre la burocracia. En Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 121-161). México: Paidós.
- Mann, M. (2004, julio-septiembre). La crisis del Estado-Nación en América Latina. *Revista Desarrollo Económico* [en línea], 44(174), 179-198. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3456035>.
- Márquez, V. y Godau, R. (1984). Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina. En Oszlak, O. (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. (pp. 382-408). México: Paidós.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], 40(4), 1157-1199. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3539655>.
- Oszlak, O. (1979, julio-septiembre). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Desarrollo Económico* [en línea], 19(74), 211-250. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3466627>.
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Documento de Estudios CEDES* [en línea], 3(2). Recuperado de: <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/oszlak-oscar-politicas-publicas-y-regimenes-politicos.pdf>

- Oszlak, O. (comp.) (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. México: Paidós.
- Revelo, J. (2009). El Consejo Superior de la Judicatura: entre la eliminación y la cooptación. En García, M. y Revelo, J. (dir.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (pp. 248-280). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia].
- Rodríguez, C. (2005). El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas. *Revista Foro*, 56, 12-22.
- Rubiano, S. (2009). La Corte Constitucional: entre la independencia judicial y la captura política. En García, M. y Revelo, J. (dirs.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (pp. 84-145). Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia].
- Santana, P. (2006). Colombia bajo el segundo mandato de Uribe. *Revista Foro*, 58, 15-25.
- Sartori, G. (2000). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Ahumada.
- Vargas Silva, C. (2009). La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial. En García, M. y Revelo, J. (dir.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (pp. 282-313). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia].
- Vallas, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Villa, A. (2005). El impacto institucional de la reelección. En Cárdenas, M. (coord.). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 27-45): Bogotá: Cerec.
- Weber, M. (2005). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2007). *El político y el científico*. Madrid: Espasa.

### Información institucional

- Asamblea Constituyente (1991, 3 de mayo), *Gaceta Constitucional*, núm. 66.
- \_\_\_\_\_ (1991, 26 de mayo), *Gaceta Constitucional*, núm. 85.
- \_\_\_\_\_ (1991, 4 de junio), *Gaceta Constitucional*, núm. 89.
- \_\_\_\_\_ (1991, 23 de octubre), *Gaceta Constitucional*, núm. 131.



Congreso de la República (1992, 15 de septiembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 65.

\_\_\_\_\_ (1999, 24 de mayo), *Gaceta del Congreso*, núm. 114.

\_\_\_\_\_ (1999, 10 de septiembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 306.

\_\_\_\_\_ (1999, 12 de octubre), *Gaceta del Congreso*, núm. 365.

\_\_\_\_\_ (1999, 24 de diciembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 604.

\_\_\_\_\_ (2000, 17 de agosto), *Gaceta del Congreso*, núm. 356.

\_\_\_\_\_ (2000, 11 de septiembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 361.

\_\_\_\_\_ (2000, 13 de diciembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 4.

\_\_\_\_\_ (2000, 12 de diciembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 2.

\_\_\_\_\_ (2000, 13 de diciembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 4.

\_\_\_\_\_ (2004, 10 de noviembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 813.

\_\_\_\_\_ (2007, 28 de agosto), *Gaceta del Congreso*, núm. 486.

\_\_\_\_\_ (2007, 29 de noviembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 610.

\_\_\_\_\_ (2008, 19 de agosto), *Gaceta del Congreso*, núm. 652.

\_\_\_\_\_ (2008, 28 de octubre), *Gaceta del Congreso*, núm. 750.

\_\_\_\_\_ (2008, 12 de diciembre), *Gaceta del Congreso*, núm. 208.

\_\_\_\_\_ (2009, 7 de febrero), *Gaceta del Congreso*, núm. 21.

\_\_\_\_\_ (2009, 25 de marzo), *Gaceta del Congreso*, núm. 296.

\_\_\_\_\_ (2009, 28 de octubre), *Gaceta del Congreso*, núm. 749.

#### Paginas en internet

Consejo Superior de la Judicatura. Recuperado de: <http://www.ramajudicial.gov.co>.

Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co>.

Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <http://www.defensoria.org.co>.

Diario *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com>.

Diario *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com>.

Elección visible. Recuperado de: <http://www.eleccionvisible.com>.

Fiscalía General de la Nación. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gov.co>.

*La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://www.lasillavacia.com>.

Presidencia de la República. Recuperado de: <http://www.presidencia.gov.co>.

Procuraduría General. Recuperado de: <http://www.procuraduria.gov.co>.

Real Academia Española. Recuperado de: <http://www.rae.es>.

*Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com>.

*Revista Cambio*. Recuperado de: <http://www.cambio.com.co>.

**Anexo A. Perfil de la alta burocracia estatal (1998-2010)**

Institución	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
<b>Defensoría del Pueblo</b>	<b>Eduardo Cifuentes.</b> Abogado (U. de los Andes), exmagistrado de la Corte Constitucional, exdefensor del Pueblo, exdirector de la Dirección de Derechos Humanos de la Unesco y actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (elegido en 2000). <b>Partido Liberal.</b>	<b>Volmar Pérez.</b> Abogado (U. Javeriana), Especialista en Derecho Público de la Universidad Nacional, con diplomados en derechos humanos y derecho humanitario. En la Defensoría fue Secretario General (E), Director Nacional de Quejas y Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, fue asesor del Congreso y de la Asamblea Nacional Constituyente (elegido en 2004, 2004, 2008 y 2008). <b>Partido Conservador.</b>
<b>Procuraduría General</b>	<b>Edgardo Maya Villazón.</b> Abogado (U. Externado) y especialista derecho laboral y seguridad social. Fue magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Justicia. En el Cesar, fue gerente regional del Instituto de Seguros Sociales y contralor auxiliar (elegido en 2000 y 2004 por el Senado. <i>Candidato en dos ocasiones por la Corte Suprema de Justicia</i> ). <b>Partido Liberal.</b>	<b>Alejandro Ordoñez.</b> Abogado y especialista en derecho administrativo (U. Santo Tomás de Bucaramanga). Fue conjuuez, magistrado y presidente del Tribunal Administrativo de Santander, magistrado y presidente del Consejo de Estado. Ha sido docente en las universidades Santo Tomás, Industrial de Santander y Sergio Arboleda (elegido en 2008 por el Senado. <i>Candidato por el Consejo de Estado</i> ). <b>Partido Conservador.</b>

Institución	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
Corte Constitucional	<p><b>Álvaro Tafur Galvis. Abogado</b> (U. del Rosario). Ha sido conjuer de la Corte Suprema de la Justicia (de la que también fue magistrado), del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura. Fue rector de la Universidad del Rosario y decano de la Facultad de Jurisprudencia de la misma Universidad (<i>elegido en 1999</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>	<p><b>Mauricio González.</b> Abogado (U. del Rosario) y Especialista en Economía (U. de los Andes). Ha sido director de la Corporación Excelencia en la Justicia, viceministro del Interior, viceministro de Justicia y secretario Jurídico de la Presidencia. También ha sido profesor universitario (<i>elegido en 2008</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>
	<p><b>Marco Gerardo Monroy Cabra.</b> Abogado y decano de la Facultad de Jurisprudencia (U. del Rosario). Reconocido profesor, tratadista y experto en derecho internacional. Fue juez civil, magistrado del Tribunal Superior de Bogotá y de la Corte Suprema. Miembro y expresidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Miembro de diversas organizaciones internacionales. Fue presidente y miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<i>elegido en 2001</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>	<p><b>Jorge Pretelt.</b> Abogado (U. del Rosario) y Especialista en Derecho Administrativo. Fue magistrado del Consejo Nacional Electoral y conjuer del Consejo Superior de la Judicatura. Ha sido profesor y vicerrector de la Universidad Sergio Arboleda (<i>elegido en 2009</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>
	<p><b>Manuel José Cepeda.</b> Abogado (U. de los Andes), con Maestría en Derecho (U. de Harvard). Fue asesor en asuntos constitucionales del expresidente César Gaviria, y uno de los principales promotores y defensores de la CP de 1991. Es autor de varios libros sobre derecho constitucional. Fue profesor y decano de derecho de la Universidad de los Andes (<i>elegido en 2001</i>). <b>Partido Liberal.</b></p>	<p><b>María Victoria Calle.</b> Abogada (U. de Medellín), Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales, Máster en Derecho Administrativo (U. Santo Tomás). Ha sido vicepresidenta jurídica de una compañía de seguros y consultora/representante judicial del municipio de Pereira-Risalda (<i>elegida en 2009</i>). <b>Partido Cambio Radical.</b></p>

Institución	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
Fiscalía General	<p><b>Luis Camilo Osorio.</b> Abogado (U. Javeriana) y Especialista en Economía Pública (U. de Bonn) y en Socio-economía. Fue embajador de Colombia en Italia, Grecia, Malta, Chipre, San Marino, la FAO y PMA. Ha sido magistrado de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado, registrador Nacional, viceministro de Educación, asesor de varias entidades estatales y abogado litigante. Docente de las universidades Javeriana, Externado, Andes y Libre. Actualmente es embajador de Colombia en México (<i>elegido en 2001</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>	<p><b>Mario Iguarán.</b> Abogado (U. Externado), Magister en Derecho Comparado (U. de Bonn), Especialista en Alta Dirección del Estado y en Casación Penal. Fue juez de instrucción criminal, asesor de la Asamblea Constituyente, magistrado auxiliar y conjuer de la Corte Constitucional, Director de la Escuela Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, procurador delegado para la contratación estatal. Docente de las universidades Externado, Libre y Católica (<i>elegido en 2005</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>
Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura	<p><b>Leonor Perdomo.</b> Abogada (U. del Rosario) y es una persona muy cercana al expresidente Andrés Pastrana. El presidente Uribe la nombró, luego de salir del Consejo Superior de la Judicatura en el Tribunal Andino de Justicia (<i>elegida en 1999</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>	<p><b>María Mercedes López Mora.</b> Abogada (U. Autónoma Latinoamericana "Unaula"), Especialista en Derecho Penal y Maestría en curso en Ciencias Penales y Criminológicas. Ha sido profesora universitaria, asesora jurídica en varias entidades, magistrada auxiliar del Consejo de la Judicatura y magistrada encargada de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura del Tolima y de la Sala Penal del Tribunal Superior de Pereira (<i>elegida en 2007</i>) <b>Partido Conservador.</b></p>
	<p><b>Fernando Coral.</b> Abogado (U. Gran Colombia) con Especialización en Derecho Comercial. Fue magistrado encargado del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y como magistrado auxiliar de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. También tiene experiencia como abogado consultor y litigante. Igualmente fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente (<i>elegido en 1999</i>). <b>Alianza Democrática M-19 – Partido Liberal.</b></p>	<p><b>Angelino Lizcano Rivera.</b> Abogado (U. Libre), Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Público. Fue gerente de la Empresa de Licores de Caquetá y su carrera profesional la ha realizado en la Cámara de Representantes (<i>elegido en 2008</i>) <b>Partido Cambio Radical.</b></p>

Institución	Andrés Pastrana (1998-2002)	Alvaro Uribe (2002-2010)
<p><b>Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura</b></p>	<p><b>Jorge Alfonso Flechas.</b> Abogado (U. Católica), fue juez en Puerto Boyacá y juez único penal del Circuito de Funza. Trabajó igualmente en el Tribunal Superior de Tunja y en la Sala de Descongestión del Tribunal Superior de Bogotá. Es hermano del exrepresentante a la Cámara Rafael Flechas, cercano al ex senador Ciro Ramírez (<i>elegido en 1999</i>). <b>Partido Conservador.</b></p> <p><b>Guillermo Bueno Miranda.</b> Abogado (U. Javeriana) con Especialización en Socio-economía de la misma universidad. En el momento su ejercicio profesional un abogado litigante. Anteriormente ocupó varios cargos jurídico-administrativos en instituciones como la Universidad Javeriana, el Banco Central Hipotecario, la Flota Mercante Gran Colombiana y la Alcaldía Mayor de Bogotá (como Secretario General). Experiencia docente en derecho comercial (<i>elegido en 2000</i>). <b>Sin determinar.</b></p> <p><b>Eduardo Campo Soto.</b> Abogado (U. del Rosario) exmagistrado del tribunal superior de Valledupar, participó como asesor jurídico en el fondo de vigilancia y seguridad del Cesar, director de recursos humanos de la Gobernación, Participación y Desarrollo Comunitario, Orden Público y Asuntos policivos en el Cesar y Recursos Humanos de la Universidad Jorge Tadeo. Era hermano del representante Alfonso Campo (<i>elegido en 1999</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>	<p><b>Julia Emma Garzón de Gómez.</b> Abogada (U. del Cauca), especialista en Derecho Penal y Derecho Público. Ha desempeñado importantes cargos en la Contraloría, la Secretaría de Gobierno del Cauca, la Superintendencia de Servicios Públicos y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Fue magistrada auxiliar en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (<i>elegida en 2008</i>). <b>Partido de la "U"</b></p> <p><b>José Ovidio Claros Polanco.</b> Abogado (U. Libre), con especializaciones en Derecho Penal, Derecho Público, Derecho Ambiental, Gerencia y Auditoría de la calidad de la Salud y Maestría en curso en Derecho Penal. Ha ocupado importantes cargos en entidades del Estado como la Contraloría, Caprecom, Seguro Social. Fue Representante a la Cámara por Bogotá (<i>elegido en 2008</i>). <b>Partido Liberal y pasó a Colombia Democrática</b></p> <p><b>Pedro Alonso Sanabria Buitrago.</b> Abogado (U. Libre), Especialista en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público, Derecho Constitucional, con maestría en derecho público y candidato a Doctor. Ha sido profesor en varias universidades, ocupado importantes cargos en la Alcaldía de Tunja, en la Caja de Previsión Social de Boyacá y la lotería de Villa de Leyva. Igualmente, perteneció al consejo municipal de Gachantivá, fue diputado a la Asamblea de Boyacá en tres oportunidades, y fue dos veces candidato a la Gobernación (<i>elegido en 2008</i>). <b>Partido Conservador.</b></p>

<p><b>Institución</b></p>	<p><b>Andrés Pastrana (1998-2002)</b>  <b>Rubén Darío Henao.</b> Abogado (U. de Antioquia) Era Secretario General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente (Asuntos Económicos) del Senado, asesor jurídico de la Beneficencia de Antioquia, asesor jurídico y Secretario General de las Empresas Varias de Medellín. Juzgado Civil (<i>elegido en 2000</i>).  <b>Partido Cambio Radical.</b></p>	<p><b>Álvaro Uribe (2002-2010)</b>  <b>Henry Villarraga Oliveros.</b> Abogado (U. Autónoma de Colombia), con especializaciones en Derecho Público, Derecho Administrativo, Contratación Estatal y Maestría en curso en Derecho Administrativo. Ha sido abogado litigante (en áreas como el derecho civil, comercial, familia, penal y laboral) y consultor de la Universidad del Rosario y Sergio Arboleda (<i>elegido en 2008</i>). <b>Partido Cambio Radical.</b></p>
<p><b>Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura</b></p>	<p><b>Temístocles Ortega.</b> Abogado (U. del Cauca) con Especialización en Gerencia, Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Externado, Maestría en curso de Economía, exgobernador del Cauca, viceministro de Justicia, profesor universitario, Secretario de Educación del Cauca, Concejal de Popayán, Diputado a la Asamblea, Representante a la Cámara, Tribunal Superior de Popayan, Gestion institucional en el Cauca, Grupo de Gestion Humana, Universidad del Cauca (<i>elegido en 2000</i>).  <b>Partido Liberal.</b></p>	<p><b>Jorge Armando Otálora.</b> Abogado (U. Católica) con Especialización en Ciencias Penales y Criminológicas, exvicefiscal General, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Manuela Beltrán y conjuer de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. <b>Sin determinar.</b></p>

Fuente: elaboración del autor con base en Gacetas del Congreso, archivo del diario El Tiempo, archivo de la Revista Semana y páginas en internet de las instituciones estatales.

