



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016]

***Instrumentos jurídicos, comunicación política y construcción de legitimidad
presidencial: análisis comparado de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro
Urrego***

Paula Sofía Vergel Zapata

Código: 00008952601

Director:

Alejandro Sánchez

Pontificia Universidad Javeriana de Cali
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Ciencia Política

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 ESTADO DEL ARTE	11
1.2 LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA	16
1.3 MARCO CONCEPTUAL.....	19
1.3.1 PRESIDENCIALISMO, PODER EJECUTIVO Y CENTRALIDAD POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA.....	20
1.3.2 LEGITIMIDAD POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA.....	21
1.3.3 COMUNICACIÓN POLÍTICA, INTERMEDIACIÓN Y PERSONALIZACIÓN DEL LIDERAZGO.....	23
1.3.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL EJECUTIVO.....	24
1.3.5 COMUNICACIÓN DESINTERMEDIADA.....	25
1.3.6 PERSONALIZACIÓN DEL LIDERAZGO POLÍTICO.....	26
1.3.7 CONSEJOS COMUNITARIOS.....	26
1.3.8 PLATAFORMA X COMO HERRAMIENTA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.....	27
1.3.9 INSTRUMENTALIZACIÓN DEL DERECHO.....	28
1.3.10 LEGALISMO AUTOCRÁTICO.....	28
1.4 HIPÓTESIS.....	29
1.5 METODOLOGIA	31
1.6 CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DEL OBJETIVO 1.....	34
1.7 CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DEL OBJETIVO 2.....	35

2. Capítulo I: INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y EJERCICIO DEL PODER PRESIDENCIAL.....	36
2.1 EL USO ESTRATEGICO DE LA LEGISLACION EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS.....	37
2.1.2 GOBIERNO DE ALVARO URIBE VELEZ: SEGURIDAD DEMOCRATICA Y EXPANSION FUNCIONAL DEL EJECUTIVO.....	39
2.1.3 CONTEXTO POLITICO E INSTITUCIONAL.....	40
2.1.4 DECRETO 1837 DE 2002: LA CONMOCIÓN INTERIOR COMO MECANISMO DE AMPLIACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	41
2.1.5 DECRETO 2002 DE 2002: CONTROL TERRITORIAL Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES ESTATALES EXCEPCIONALES.....	42
2.1.6 DECRETO 2455 DE 2002: CONTINUIDAD DE LA EXCEPCIONALIDAD.....	43
2.1.7 DECRETO 1750 DE 2003: REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD Y REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.....	45
2.1.8 DECRETO 1777 DEL 2003: REORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y REDISEÑO INSTITUCIONAL.....	46
2.2 GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO: EMERGENCIA SOCIAL, INTERVENCION ESTATAL Y RECONFIGURACION ADMINISTRATIVA.....	48
2.2.1 CONTEXTO POLITICO DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO.....	49
2.2.2 DECRETO 1085 DE 2023: ESTADO DE EMERGENCIA EN LA GUAJIRA.....	50

2.2.3	DECRETO 1267 DE 2023: INTERVENCIÓN SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS.....	52
2.2.4	DECRETO 1276 DE 2023: FLEXIBILIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	53
2.2.5	DECRETO 1277 DEL 2023: REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS	54
2.3	CRISIS, LEGITIMIDAD Y FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA.....	54
3.	CAPÍTULO II: DEL DECRETO AL DISCURSO: COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LEGITIMACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL.....	59
3.1	TRANSFORMACIÓN DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA CONTEMPORÁNEA.....	62
3.2	ÁLVARO URIBE VÉLEZ: CONSEJOS COMUNITARIOS Y CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD PRESIDENCIAL.....	66
3.3	LA PLATAFORMA X COMO INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN DIRECTA Y CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD EN EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO.....	72
4.	CONCLUSIONES.....	80
5.	REFERENCIAS	84

1. Introducción

Durante las últimas décadas, las democracias contemporáneas han experimentado profundas transformaciones en las formas de representación política, los mecanismos de construcción de legitimidad y las relaciones entre gobernantes y ciudadanía. Diversos autores han señalado que la creciente personalización del liderazgo político, el debilitamiento de las formas tradicionales de intermediación y la expansión de nuevas tecnologías de comunicación han modificado significativamente el funcionamiento de las democracias representativas (Manin, 1998; Castells, 2012; Rosanvallon, 2020). En América Latina, estas transformaciones han estado acompañadas por la consolidación de liderazgos presidenciales con una fuerte capacidad de influencia sobre la agenda pública, así como por la aparición de mecanismos que permiten una comunicación cada vez más directa entre los gobernantes y la ciudadanía.

El populismo se ha convertido en una de las categorías más utilizadas para explicar las transformaciones recientes de la democracia. Sin embargo, lejos de existir consenso sobre su significado, la literatura especializada ha desarrollado múltiples aproximaciones teóricas que lo entienden como una ideología, una estrategia política, una lógica discursiva o una forma particular de construcción del poder (Laclau, 2005; Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2016). Esta diversidad conceptual ha enriquecido el debate académico, pero también ha generado importantes dificultades para identificar con precisión los alcances y límites explicativos del concepto. En consecuencia, uno de los principales desafíos para la investigación contemporánea consiste en determinar hasta qué punto categorías como populismo, liderazgo personalista o comunicación desintermediada permiten comprender

fenómenos políticos complejos sin reducirlos a explicaciones simplificadas o excesivamente normativas.

La discusión adquiere especial relevancia en América Latina, donde diversos estudios han advertido que los procesos de fortalecimiento presidencial ya no necesariamente se producen mediante rupturas institucionales abiertas o quiebres formales del orden democrático. Por el contrario, una parte importante de la literatura reciente ha mostrado que las transformaciones del poder político pueden desarrollarse dentro de marcos formalmente democráticos y jurídicamente válidos, mediante reformas legales, estrategias de legitimación política y mecanismos institucionales que permiten ampliar la capacidad de acción de los gobiernos sin alterar explícitamente las reglas fundamentales del sistema político (Bermeo, 2016; Scheppele, 2018; Ginsburg & Huq, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2018). Estas aproximaciones han contribuido a desplazar el análisis desde las rupturas institucionales visibles hacia procesos más graduales y complejos de transformación del ejercicio del poder.

El caso colombiano resulta particularmente relevante para abordar esta discusión. A diferencia de otros países de la región donde las experiencias populistas han estado asociadas a procesos de reforma constitucional profunda o a escenarios de deterioro institucional más evidentes, Colombia ha mantenido durante las últimas décadas una relativa estabilidad constitucional y un sistema político caracterizado por la persistencia de mecanismos formales de control entre poderes. No obstante, esta estabilidad ha coexistido con fuertes liderazgos presidenciales, frecuentes tensiones entre el Ejecutivo y otras instituciones del Estado, así como con debates recurrentes sobre los límites de la autoridad presidencial y las formas de construcción de legitimidad política. Estas tensiones han sido analizadas desde distintas perspectivas por autores colombianos como Mauricio García Villegas (2017), Francisco

Gutiérrez Sanín (2014) y Javier Duque Daza (2015), quienes han destacado la compleja relación entre liderazgo político, institucionalidad y ejercicio del poder en Colombia.

Los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro constituyen casos especialmente relevantes para el análisis comparado. Aunque ambos representan proyectos políticos profundamente distintos en términos ideológicos, programáticos y discursivos, sus gobiernos permiten observar cómo diferentes liderazgos presidenciales han recurrido a instrumentos jurídicos y estrategias de comunicación política para fortalecer la capacidad de acción del Ejecutivo, construir legitimidad y mantener una relación directa con amplios sectores de la ciudadanía. Esta coincidencia resulta particularmente interesante porque permite desplazar el análisis desde las diferencias ideológicas hacia el estudio de los mecanismos concretos mediante los cuales se construye autoridad política dentro de un mismo marco constitucional.

A partir de esta constatación surge la pregunta que orienta la presente investigación: ¿De qué manera los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro utilizan instrumentos jurídicos y mecanismos de comunicación política para construir legitimidad y fortalecer su capacidad de incidencia dentro del sistema político colombiano?

La relevancia de esta pregunta radica en que permite examinar una dimensión frecuentemente subestimada en los estudios sobre populismo y presidencialismo. Mientras una parte importante de la literatura se ha concentrado en clasificar gobiernos como populistas o no populistas, esta investigación parte de una preocupación distinta: comprender cómo determinados instrumentos jurídicos, discursos políticos y mecanismos de comunicación pueden contribuir al fortalecimiento de la posición del Ejecutivo dentro del sistema político, independientemente de la orientación ideológica del gobierno de turno. Desde esta

perspectiva, el interés central no consiste en determinar si los gobiernos analizados pueden ser definidos de manera definitiva como populistas, sino en identificar las prácticas y estrategias mediante las cuales construyen legitimidad, amplían su capacidad de intervención y consolidan su centralidad dentro de la estructura institucional del Estado.

Con el propósito de responder este interrogante, la presente investigación tiene como objetivo general analizar la relación entre los instrumentos jurídicos y las estrategias de comunicación política utilizadas por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro en la construcción de legitimidad presidencial y las transformaciones institucionales dentro del sistema democrático colombiano. Para alcanzar este propósito, se identifican y analizan los principales instrumentos jurídicos empleados por ambos gobiernos para impulsar procesos de intervención y reorganización institucional dentro del marco constitucional vigente, y se examinan las estrategias de comunicación política utilizadas para construir legitimidad, fortalecer la relación entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía y consolidar la capacidad de incidencia política del Ejecutivo.

La investigación parte de la hipótesis de que el uso de instrumentos jurídicos por parte del Ejecutivo no puede ser comprendido únicamente a partir de su validez formal, sino también desde su orientación estratégica, los discursos que acompañan su implementación y los efectos institucionales que producen. Asimismo, se plantea que la construcción de legitimidad política constituye un elemento fundamental para comprender el fortalecimiento de la capacidad de acción presidencial. En este punto, resultan particularmente útiles las reflexiones de Pierre Rosanvallon (2020) sobre las transformaciones contemporáneas de la legitimidad democrática y los planteamientos de Manuel Castells (2012) sobre la capacidad

de los nuevos espacios de comunicación para modificar las relaciones entre poder político y ciudadanía.

La investigación articula dos grandes ejes de análisis. El primero examina el uso de instrumentos jurídicos por parte del Ejecutivo y sus efectos sobre el funcionamiento institucional y el equilibrio entre poderes. El segundo analiza las estrategias de comunicación política desarrolladas por los liderazgos presidenciales, prestando especial atención a los mecanismos de comunicación desintermediada que permiten establecer vínculos directos con la ciudadanía. A partir de la interacción entre ambos ejes, la investigación explora cómo se construyen procesos de legitimación política y fortalecimiento de la centralidad presidencial dentro del sistema político colombiano.

Más allá de las diferencias ideológicas que separan a ambos gobiernos, la investigación identifica un punto de comparación particularmente relevante: la manera en que el liderazgo presidencial construye legitimidad, amplía su capacidad de intervención política y fortalece su centralidad dentro del sistema político. Desde esta perspectiva, el análisis no se orienta a determinar si los gobiernos estudiados pueden ser clasificados de manera definitiva como populistas, sino a examinar cómo determinadas prácticas asociadas al liderazgo político contemporáneo operan dentro de un mismo marco constitucional y democrático. Esta aproximación permite superar interpretaciones excesivamente normativas sobre el populismo y concentrar la atención en los mecanismos concretos mediante los cuales se construye autoridad política en Colombia.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo sustentado en el análisis documental, la revisión de literatura y el estudio comparado de casos. Para ello se examinan

decretos, leyes, decisiones judiciales, documentos oficiales, intervenciones públicas y mecanismos de comunicación desarrollados durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro. Uno de los principales desafíos metodológicos consistió en comparar dos experiencias presidenciales desarrolladas en contextos comunicativos significativamente distintos. Mientras el gobierno de Gustavo Petro ejerce su liderazgo dentro de un ecosistema digital ampliamente consolidado, los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez se desarrollaron en una etapa previa a la expansión masiva de las redes sociales. Para superar esta dificultad, se adoptó una estrategia de equivalencia funcional orientada a identificar mecanismos comparables de comunicación desintermediada entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía. Bajo este criterio, los Consejos Comunitarios fueron analizados como antecedentes funcionales de las dinámicas comunicativas que actualmente se desarrollan a través de plataformas digitales como X.

El trabajo se estructura en dos capítulos analíticos. El primero examina el uso de instrumentos jurídicos durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro, prestando especial atención a sus implicaciones institucionales y a su relación con el fortalecimiento de la capacidad de acción del Ejecutivo. El segundo analiza las estrategias de comunicación política y construcción de legitimidad desarrolladas por ambos liderazgos, utilizando como eje comparativo los Consejos Comunitarios y el uso de la plataforma X como mecanismos de comunicación desintermediada. Finalmente, se presentan las conclusiones generales derivadas del análisis comparado, en las cuales se reflexiona sobre los alcances y límites de categorías como populismo, legitimidad política, presidencialismo y fortalecimiento del Ejecutivo para comprender las transformaciones recientes del sistema político colombiano.

Con el fin de desarrollar estos planteamientos y ofrecer las herramientas analíticas necesarias para la comprensión de los capítulos posteriores, a continuación se presentan los principales referentes teóricos y conceptuales que orientan la investigación, así como el estado actual de la discusión académica sobre el fenómeno estudiado y la estrategia metodológica empleada para su análisis. En este sentido, se expone inicialmente el estado del arte, con el propósito de identificar los principales debates y vacíos existentes en la literatura; posteriormente, se desarrolla el marco conceptual que sustenta las categorías centrales utilizadas a lo largo del trabajo; y, finalmente, se presenta la metodología de investigación, detallando los criterios de selección de los casos, las fuentes consultadas y las técnicas empleadas para el análisis comparado de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro.

1.1 Estado del arte:

El estudio de las relaciones entre liderazgo político, instituciones democráticas y ejercicio del poder ha adquirido una relevancia creciente dentro de la ciencia política contemporánea. Durante las últimas décadas, numerosos autores han advertido que las transformaciones experimentadas por las democracias modernas no pueden comprenderse únicamente a partir del análisis de las normas constitucionales o de los procedimientos formales de gobierno. Por el contrario, resulta necesario examinar la manera en que los actores políticos utilizan los instrumentos jurídicos, los mecanismos de comunicación y los recursos institucionales disponibles para construir legitimidad, fortalecer su capacidad de acción y promover determinadas agendas de transformación estatal.

Uno de los debates más relevantes dentro de esta literatura se refiere a las transformaciones de la representación política en las democracias contemporáneas. Bernard Manin sostiene

que los sistemas representativos han experimentado una evolución significativa desde los modelos tradicionales de democracia de partidos hacia formas de democracia caracterizadas por una creciente centralidad de los liderazgos individuales. Según el autor, la personalización de la política ha modificado la relación entre representantes y ciudadanos, otorgando un papel cada vez más relevante a la figura de los líderes políticos dentro de los procesos de construcción de legitimidad democrática (Manin, 1998).

En una dirección similar, Pierre Rosanvallon ha señalado que las democracias contemporáneas enfrentan una profunda crisis de representación derivada de la pérdida de confianza ciudadana en los mecanismos tradicionales de intermediación política. En obras como *La contrademocracia* y *El siglo del populismo*, el autor explica que los ciudadanos demandan formas más directas de vinculación con quienes ejercen el poder, fenómeno que ha contribuido a fortalecer la centralidad política de determinados liderazgos presidenciales y a transformar las formas tradicionales de legitimidad democrática (Rosanvallon, 2007; 2020).

Estas transformaciones han sido especialmente visibles en América Latina, una región históricamente caracterizada por la fortaleza institucional de la figura presidencial. Diversos estudios sobre presidencialismo han mostrado que los presidentes latinoamericanos disponen de amplias facultades constitucionales para impulsar políticas públicas, intervenir sobre la administración estatal y liderar procesos de reforma institucional. Autores como Scott Mainwaring y Matthew Shugart han advertido que los sistemas presidencialistas de la región suelen concentrar importantes capacidades de decisión en el Ejecutivo, circunstancia que convierte a la presidencia en un actor central dentro de la dinámica política e institucional (Mainwaring & Shugart, 1997).

En este contexto, la literatura reciente ha comenzado a prestar especial atención a las formas mediante las cuales los gobiernos utilizan instrumentos jurídicos para promover transformaciones institucionales sin recurrir necesariamente a reformas constitucionales. Kim Lane Scheppele desarrolla esta discusión a través del concepto de *autocratic legalism*, entendido como el uso estratégico de mecanismos jurídicos formalmente válidos para producir efectos de concentración de poder dentro de sistemas democráticos. Según la autora, los procesos contemporáneos de debilitamiento institucional suelen operar desde el interior de la legalidad, aprovechando las herramientas ofrecidas por el propio ordenamiento jurídico para modificar progresivamente el equilibrio entre poderes públicos (Scheppele, 2018).

Una preocupación similar aparece en los trabajos de David Landau sobre *abusive constitutionalism*. Aunque sus investigaciones se han concentrado principalmente en reformas constitucionales, el autor advierte que los actores políticos pueden utilizar procedimientos jurídicos legítimos para alterar las condiciones de competencia democrática y fortalecer determinadas posiciones de poder sin romper formalmente el orden constitucional (Landau, 2013). Estas perspectivas han contribuido a desplazar la atención desde las rupturas institucionales abruptas hacia el estudio de transformaciones graduales desarrolladas dentro de marcos jurídicos formalmente democráticos.

La preocupación por estos fenómenos también ha sido desarrollada por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. En *How Democracies Die*, los autores sostienen que las democracias contemporáneas raramente colapsan mediante golpes de Estado tradicionales. En cambio, suelen experimentar procesos graduales de deterioro institucional impulsados por actores elegidos democráticamente que utilizan mecanismos legales para ampliar sus márgenes de acción política y debilitar progresivamente ciertos controles institucionales (Levitsky &

Ziblatt, 2018). De manera complementaria, Tom Ginsburg y Aziz Huq han mostrado cómo el uso estratégico de herramientas jurídicas puede contribuir a procesos de degradación democrática incluso en contextos donde las instituciones formales continúan operando regularmente (Ginsburg & Huq, 2018).

Paralelamente, otro campo de investigación ha destacado la creciente importancia de la comunicación política dentro del ejercicio contemporáneo del poder. Manuel Castells sostiene que el desarrollo de Internet y de las tecnologías digitales transformó profundamente las formas de interacción política, permitiendo la aparición de espacios de comunicación más horizontales y reduciendo la dependencia de los canales tradicionales de intermediación (Castells, 2012). Desde esta perspectiva, la comunicación ya no constituye únicamente un instrumento auxiliar de gobierno, sino un componente fundamental de los procesos de construcción de legitimidad política.

Esta discusión ha sido ampliada por Nadia Urbinati, quien advierte que las democracias contemporáneas enfrentan procesos de desintermediación política que tienden a debilitar el papel tradicional de partidos políticos, organizaciones sociales y otros mecanismos representativos. Según la autora, la relación entre líderes y ciudadanos se ha vuelto cada vez más directa, fortaleciendo dinámicas de personalización política y otorgando una relevancia creciente a los instrumentos de comunicación utilizados por quienes ejercen el poder (Urbinati, 2019).

Las investigaciones de Zeynep Tufekci complementan esta perspectiva al demostrar que las plataformas digitales han alterado las capacidades de movilización política, la formación de opinión pública y los procesos de construcción de apoyo social. Para la autora, las nuevas

tecnologías permiten a los liderazgos políticos reaccionar de manera inmediata frente a acontecimientos coyunturales, influir sobre la agenda pública y construir comunidades de apoyo sin depender exclusivamente de organizaciones políticas tradicionales (Tufekci, 2017).

En el caso colombiano, estas discusiones adquieren particular relevancia debido a la coexistencia de un presidencialismo históricamente fuerte, una Corte Constitucional con importantes capacidades de control institucional y una intensa competencia política alrededor del papel que debe desempeñar el Estado en la transformación social. Sin embargo, la literatura nacional ha tendido a analizar por separado los procesos de reforma institucional, los estados de excepción, la reorganización administrativa, la comunicación política y los liderazgos presidenciales.

Persiste un vacío analítico respecto a la manera en que estas dimensiones interactúan entre sí dentro de un mismo proceso político. Son escasos los estudios que examinan simultáneamente el uso de instrumentos jurídicos por parte del Ejecutivo, las estrategias de construcción de legitimidad que acompañan dichas decisiones y los mecanismos de comunicación mediante los cuales los gobiernos buscan fortalecer su relación con la ciudadanía.

A partir de esta constatación, la presente investigación propone analizar comparativamente los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro como dos experiencias políticas desarrolladas dentro de un mismo marco constitucional, pero caracterizadas por contextos históricos, agendas gubernamentales y estrategias de liderazgo diferentes. El objetivo no consiste en determinar si estos gobiernos pueden clasificarse dentro de una determinada

categoría ideológica, sino examinar cómo utilizaron instrumentos jurídicos y mecanismos de comunicación para impulsar transformaciones institucionales, construir legitimidad política y fortalecer la capacidad de acción del Ejecutivo dentro del sistema democrático colombiano.

1.2 La construcción del poder presidencial en Colombia

Las transformaciones institucionales en las democracias contemporáneas no necesariamente se producen mediante rupturas abiertas del orden constitucional o reformas constitucionales profundas. Por el contrario, una parte importante de la literatura reciente ha mostrado que los cambios en la distribución del poder político pueden desarrollarse a través de mecanismos jurídicos formalmente válidos, tales como decretos, estados de excepción, reformas administrativas y modificaciones legales adoptadas dentro de los procedimientos previstos por el propio ordenamiento jurídico. En esta línea, Kim Lane Scheppele sostiene que los procesos contemporáneos de concentración de poder suelen operar desde el interior de la legalidad mediante lo que denomina *autocratic legalism*; es decir, el uso estratégico de herramientas jurídicas para alterar progresivamente el equilibrio institucional sin romper formalmente el régimen democrático (Scheppele, 2018). De manera similar, David Landau advierte que determinadas transformaciones institucionales pueden desarrollarse mediante mecanismos jurídicos aparentemente legítimos que, acumulativamente, modifican las condiciones de competencia política y fortalecen la posición de determinados actores dentro del sistema político (*abusive constitutionalism*) (Landau, 2013).

Estas discusiones han contribuido a desplazar la atención académica desde las rupturas democráticas abruptas hacia el análisis de procesos graduales de transformación institucional. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt sostienen que las democracias

contemporáneas rara vez colapsan mediante golpes de Estado tradicionales; en cambio, suelen experimentar procesos progresivos de debilitamiento institucional impulsados por líderes elegidos democráticamente que utilizan mecanismos legales para ampliar sus márgenes de acción política (Levitsky & Ziblatt, 2018). En una línea similar, Tom Ginsburg y Aziz Huq argumentan que la degradación democrática puede manifestarse a través del uso estratégico de instituciones jurídicas formalmente legítimas, sin que ello implique necesariamente una ruptura visible del orden constitucional (Ginsburg & Huq, 2018).

En América Latina, este debate adquiere especial relevancia debido a la histórica centralidad de la figura presidencial dentro de los sistemas políticos de la región. Scott Mainwaring y Matthew Shugart han señalado que los sistemas presidencialistas latinoamericanos se caracterizan por otorgar amplias facultades constitucionales al Ejecutivo, circunstancia que convierte a la presidencia en uno de los principales actores de transformación institucional (Mainwaring & Shugart, 1997). Esta realidad ha llevado a que numerosos estudios examinen la relación entre liderazgo presidencial, capacidad estatal y procesos de reforma institucional, particularmente en contextos marcados por crisis políticas, demandas de transformación social o conflictos sobre el papel del Estado.

Paralelamente, otro conjunto de investigaciones ha destacado la creciente importancia de la comunicación política en la construcción de legitimidad gubernamental. Pierre Rosanvallon sostiene que las democracias contemporáneas enfrentan transformaciones profundas en las formas de representación política, fenómeno que ha incrementado las demandas ciudadanas de proximidad y visibilidad de quienes ejercen el poder (Rosanvallon, 2007). De manera complementaria, Nadia Urbinati argumenta que las democracias actuales experimentan procesos de desintermediación política que reducen la centralidad de los mecanismos

tradicionales de representación y fortalecen formas más directas de interacción entre líderes y ciudadanía (Urbinati, 2019) Por su parte, Manuel Castells sostiene que las transformaciones tecnológicas asociadas a Internet y a las plataformas digitales han ampliado significativamente las posibilidades de comunicación directa entre actores políticos y ciudadanos, alterando las formas tradicionales de construcción de legitimidad y de formación de opinión pública (Castells, 2012)

Estas discusiones resultan particularmente relevantes para el caso colombiano. A diferencia de otros países latinoamericanos donde los debates sobre populismo, erosión democrática o concentración de poder han estado asociados a reformas constitucionales profundas, Colombia ha mantenido una relativa estabilidad de su estructura constitucional desde la promulgación de la Constitución de 1991. Sin embargo, ello no significa que las dinámicas de transformación institucional hayan estado ausentes. Los gobiernos colombianos han recurrido de manera recurrente a instrumentos jurídicos como estados de excepción, decretos con fuerza de ley y reformas administrativas para responder a desafíos políticos, económicos y sociales específicos. Al mismo tiempo, los liderazgos presidenciales han desarrollado mecanismos cada vez más sofisticados de comunicación política orientados a construir legitimidad alrededor de dichas decisiones.

No obstante, la literatura nacional ha tendido a estudiar estas dimensiones de manera separada. Por un lado, existe una amplia producción académica sobre estados de excepción, presidencialismo y control constitucional; por otro, han surgido investigaciones sobre liderazgo político, comunicación gubernamental y transformación de la representación democrática. Sin embargo, son relativamente escasos los estudios que analizan de forma

conjunta la relación entre instrumentos jurídicos, estrategias de legitimación política y mecanismos de comunicación presidencial dentro de un mismo proceso de gobierno.

Persiste un vacío analítico respecto a la manera en que los gobiernos utilizan simultáneamente herramientas jurídicas y estrategias de comunicación para impulsar transformaciones institucionales, construir respaldo político y fortalecer su capacidad de acción dentro del marco constitucional vigente. La presente investigación busca contribuir a esta discusión mediante un análisis comparado de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro, con el propósito de examinar cómo determinados instrumentos jurídicos y mecanismos de comunicación fueron utilizados para legitimar decisiones gubernamentales y promover procesos de intervención institucional dentro del sistema político colombiano.

1.3 Marco conceptual

El análisis desarrollado en esta investigación requiere la delimitación de un conjunto de categorías conceptuales que permiten comprender la relación entre liderazgo presidencial, uso de instrumentos jurídicos y estrategias de comunicación política en el contexto colombiano contemporáneo. Más que ofrecer definiciones aisladas, el presente marco conceptual busca establecer las herramientas analíticas que orientan la interpretación de los casos estudiados y que sirven de puente entre la discusión teórica y el análisis empírico desarrollado en los capítulos posteriores. Por ello, se presentan los conceptos de presidencialismo, poder ejecutivo, centralidad política en América Latina, legitimidad política y representación democrática, comunicación política, intermediación, personalización del liderazgo, instrumentos jurídicos del ejecutivo, comunicación desintermediada, consejos comunitarios, plataforma X como herramienta de comunicación

política, instrumentalización del derecho y legalismo autocrático, entendidos como categorías complementarias para examinar la manera en que los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro construyen capacidad de acción política, fortalecen su posición dentro del sistema institucional y desarrollan mecanismos de relación directa con la ciudadanía.

1.3.1 Presidencialismo, poder ejecutivo y centralidad política en América Latina

El estudio de las relaciones entre poder político e instituciones en América Latina exige partir de una comprensión del presidencialismo como forma predominante de organización del poder estatal en la región. A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde la autoridad gubernamental depende de mayorías legislativas y se distribuye entre distintos órganos políticos, el presidencialismo concentra en una misma figura la jefatura del Estado y la dirección del Gobierno, otorgando al presidente una posición privilegiada dentro de la estructura institucional.

Juan Linz (1990), en su influyente trabajo *The Perils of Presidentialism*, sostiene que una de las características centrales de los sistemas presidencialistas consiste en la coexistencia de múltiples fuentes de legitimidad democrática. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo derivan su autoridad directamente del voto popular, circunstancia que puede generar tensiones institucionales cuando surgen conflictos entre ambos poderes. Según Linz, esta configuración institucional puede favorecer dinámicas de confrontación política y fortalecer la tendencia de los presidentes a buscar mecanismos alternativos para consolidar apoyo ciudadano frente a eventuales bloqueos institucionales.

Posteriormente, Mainwaring y Shugart (1997), en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, demostraron que los sistemas presidencialistas latinoamericanos suelen conferir al

Ejecutivo importantes facultades normativas y administrativas, permitiéndole participar activamente en la producción de políticas públicas y en la orientación general del aparato estatal. Estas facultades incluyen la iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria, la dirección de la administración pública y, en determinadas circunstancias, la posibilidad de acudir a mecanismos extraordinarios previstos constitucionalmente.

En el caso colombiano, diversos autores han destacado la histórica fortaleza de la institución presidencial. Mauricio García Villegas (2009), al estudiar la evolución reciente del Estado colombiano, señala que los contextos de crisis han contribuido recurrentemente a fortalecer la posición del Ejecutivo dentro del sistema político, legitimando la expansión de sus capacidades de intervención institucional. De manera similar, Rodrigo Uprimny (2005) advierte que el presidencialismo colombiano ha estado acompañado de una utilización frecuente de mecanismos excepcionales que han permitido ampliar temporalmente las facultades gubernamentales.

Estas consideraciones resultan fundamentales para la presente investigación, en la medida en que permiten comprender el contexto institucional dentro del cual se desarrollaron tanto las medidas jurídicas adoptadas durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro como las estrategias de comunicación política empleadas para legitimar dichas actuaciones.

1.3.2 Legitimidad política y representación democrática

La legitimidad constituye uno de los conceptos fundamentales de la teoría política moderna, pues explica las razones por las cuales los ciudadanos aceptan la autoridad de quienes ejercen el poder y reconocen la validez de las decisiones adoptadas por las instituciones estatales.

Max Weber (2002), en *Economía y sociedad*, definió la legitimidad como la creencia compartida en la validez de un determinado orden político y en el derecho de ciertas autoridades para ejercer el poder. Desde esta perspectiva, la estabilidad de un sistema político depende no solamente de la coerción o de la legalidad formal, sino también de la aceptación social de las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, las transformaciones experimentadas por las democracias contemporáneas han modificado profundamente las formas mediante las cuales se construye dicha legitimidad. Pierre Rosanvallon (2020), en *El siglo del populismo*, sostiene que las democracias actuales enfrentan una crisis de representación caracterizada por el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de intermediación política. Según el autor, la legitimidad democrática ya no depende exclusivamente de los procedimientos electorales, sino también de la capacidad de los gobernantes para construir relaciones de proximidad, visibilidad y receptividad frente a las demandas ciudadanas.

Esta transformación resulta particularmente relevante para el análisis de los liderazgos presidenciales contemporáneos. En un contexto de creciente desconfianza hacia partidos políticos, congresos y demás instituciones representativas, los presidentes han buscado desarrollar mecanismos alternativos de comunicación y legitimación que les permitan fortalecer su relación con la ciudadanía y presentar sus decisiones como respuestas directas a demandas sociales específicas.

Desde esta perspectiva, la legitimidad deja de ser entendida únicamente como un atributo derivado de la legalidad o de los procesos electorales y pasa a concebirse como una

construcción política permanente, en la que los liderazgos buscan reafirmar constantemente su vínculo con los ciudadanos.

1.3.3 Comunicación política, intermediación y personalización del liderazgo

Las transformaciones tecnológicas y comunicativas ocurridas durante las últimas décadas han modificado significativamente la forma en que se desarrolla la política democrática. Durante gran parte del siglo XX, la comunicación entre gobernantes y ciudadanos se encontraba mediada por partidos políticos, organizaciones sociales, medios de comunicación tradicionales y otras instituciones encargadas de canalizar las demandas colectivas.

Manuel Castells (2009), en *Communication Power*, sostiene que el poder político contemporáneo depende crecientemente de la capacidad de influir sobre los procesos de comunicación y de construir significados compartidos dentro del espacio público. Para el autor, las disputas políticas actuales se desarrollan fundamentalmente alrededor de la capacidad para definir narrativas, interpretar acontecimientos y orientar la opinión pública.

Posteriormente, en *Redes de indignación y esperanza*, Castells (2012) explica que el desarrollo de las tecnologías digitales permitió la aparición de formas de comunicación horizontal capaces de reducir la dependencia respecto de los canales tradicionales de intermediación. Esta transformación facilitó que líderes políticos y ciudadanos interactuaran de manera más directa, modificando profundamente las dinámicas tradicionales de representación.

En una línea similar, Zeynep Tufekci (2017), en *Twitter and Tear Gas*, sostiene que las plataformas digitales han alterado las formas de movilización política al permitir una

comunicación inmediata, permanente y de gran alcance entre actores políticos y ciudadanía. Estas herramientas no solo amplifican mensajes gubernamentales, sino que también contribuyen a la construcción de identidades políticas y a la consolidación de apoyos sociales.

Paralelamente, Nadia Urbinati (2019) ha señalado que las democracias contemporáneas experimentan procesos crecientes de personalización política. Según la autora, la figura del líder adquiere progresivamente una centralidad superior a la de los partidos políticos y demás estructuras de representación, favoreciendo relaciones más directas entre gobernantes y ciudadanía.

Estas reflexiones resultan especialmente útiles para el análisis comparado desarrollado en esta investigación. Aunque los contextos tecnológicos de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro son profundamente distintos, ambos casos permiten observar estrategias orientadas a fortalecer la comunicación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía mediante mecanismos que reducen la importancia de intermediarios tradicionales. Mientras los Consejos Comunitarios constituyeron un instrumento privilegiado de interacción durante el gobierno de Uribe, la plataforma X ha desempeñado una función similar en el gobierno de Petro.

1.3.4 Instrumentos jurídicos del Ejecutivo

Se entiende por instrumentos jurídicos del Ejecutivo el conjunto de mecanismos normativos y administrativos mediante los cuales el Presidente de la República ejerce competencias de dirección política, regulación y organización institucional dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Esta categoría comprende, entre otros, los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, los decretos reglamentarios, los decretos legislativos expedidos en estados de excepción, los decretos con fuerza de ley derivados de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso y las decisiones administrativas con incidencia institucional relevante.

La utilización de estos instrumentos constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales el Ejecutivo puede materializar su programa de gobierno e influir sobre el funcionamiento de las instituciones estatales. En consecuencia, el interés de esta investigación no radica únicamente en su validez formal, sino en los efectos políticos e institucionales derivados de su utilización.

1.3.5 Comunicación desintermediada

La comunicación desintermediada hace referencia a aquellas formas de interacción política mediante las cuales los líderes gubernamentales buscan establecer canales directos de comunicación con la ciudadanía, reduciendo o evitando la participación de intermediarios tradicionales como partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones sociales o actores institucionales.

Según Castells (2012), el desarrollo de nuevas tecnologías de la información ha permitido la aparición de espacios de comunicación capaces de disminuir las barreras tradicionales entre gobernantes y gobernados. No obstante, el fenómeno de la desintermediación política no depende exclusivamente de herramientas digitales, sino que puede manifestarse a través de diversos mecanismos de interacción directa.

El concepto resulta particularmente relevante para analizar los Consejos Comunitarios implementados durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el uso de la plataforma X por parte del presidente Gustavo Petro, entendidos ambos como mecanismos orientados a fortalecer la comunicación directa entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía.

1.3.6 Personalización del liderazgo político

La personalización del liderazgo político se refiere al proceso mediante el cual la figura individual del gobernante adquiere una centralidad creciente dentro de la actividad política, desplazando progresivamente el protagonismo tradicional de los partidos, movimientos políticos y demás estructuras de representación colectiva.

Nadia Urbinati (2019) sostiene que este fenómeno constituye una de las características más visibles de las democracias contemporáneas, en las que la relación entre ciudadanía y poder político tiende a construirse alrededor de liderazgos individuales con alta visibilidad pública.

En el contexto colombiano, la personalización del liderazgo permite analizar cómo determinados presidentes desarrollan mecanismos de comunicación y legitimación que fortalecen su imagen como principales intérpretes de demandas sociales y actores centrales del debate público.

1.3.7 Consejos Comunitarios

Los Consejos Comunitarios fueron espacios de interacción directa entre el presidente Álvaro Uribe Vélez, funcionarios del Gobierno nacional, autoridades territoriales y ciudadanos, desarrollados de manera periódica entre 2002 y 2010.

Aunque formalmente fueron concebidos como mecanismos de acercamiento institucional entre el Gobierno y la ciudadanía, diversos estudios han señalado que también funcionaron como escenarios de construcción de legitimidad política, fortalecimiento del liderazgo presidencial y visibilización de la capacidad de respuesta del Ejecutivo frente a problemáticas locales.

Para los fines de esta investigación, los Consejos Comunitarios son entendidos como un mecanismo de comunicación política desintermediada que permitió al presidente interactuar directamente con sectores sociales específicos, construir narrativas de cercanía con la ciudadanía y consolidar una presencia permanente en la agenda pública nacional.

1.3.8 Plataforma X como herramienta de comunicación política

La plataforma X (anteriormente Twitter) constituye uno de los principales espacios de comunicación política digital en las democracias contemporáneas. Su diseño permite la difusión inmediata de mensajes, la interacción directa con usuarios y la construcción permanente de agendas públicas.

En el caso colombiano, el presidente Gustavo Petro ha utilizado esta plataforma como uno de sus principales canales de comunicación política, empleándola para anunciar decisiones gubernamentales, responder a críticas, respaldar movilizaciones sociales, defender iniciativas legislativas y fijar posiciones frente a acontecimientos coyunturales.

Dentro de esta investigación, la plataforma X es analizada como un mecanismo contemporáneo de comunicación desintermediada que contribuye a la construcción de

legitimidad política y al fortalecimiento de la centralidad presidencial dentro del debate público.

1.3.9 Instrumentalización del derecho

La instrumentalización del derecho hace referencia al uso estratégico de mecanismos jurídicos para alcanzar objetivos políticos específicos.

Esta categoría no implica necesariamente la existencia de actuaciones ilegales o inconstitucionales. Por el contrario, parte de la premisa de que determinadas decisiones pueden ajustarse formalmente al ordenamiento jurídico y, aun así, producir efectos políticos relevantes sobre la distribución del poder, el funcionamiento institucional o las relaciones entre órganos del Estado.

El concepto permite examinar cómo ciertos instrumentos normativos fueron utilizados por los gobiernos estudiados para implementar proyectos políticos, gestionar conflictos institucionales o ampliar márgenes de actuación gubernamental.

1.3.10 Legalismo autocrático

Kim Lane Scheppele (2018) define el legalismo autocrático (*autocratic legalism*) como el proceso mediante el cual gobiernos democráticamente elegidos utilizan herramientas jurídicas legítimas para fortalecer progresivamente su capacidad de control político.

La utilidad de este concepto dentro de la presente investigación no radica en clasificar los casos analizados como experiencias autocráticas, sino en proporcionar criterios que permitan

evaluar si determinadas decisiones generan efectos acumulativos sobre el equilibrio institucional y los mecanismos de control al poder.

1.4 Hipótesis

La presente investigación parte de la hipótesis de que los instrumentos jurídicos utilizados por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro cumplen funciones que trascienden su dimensión estrictamente normativa y administrativa, en la medida en que constituyen mecanismos a través de los cuales el Poder Ejecutivo impulsa transformaciones institucionales, fortalece su capacidad de acción y construye legitimidad política dentro del sistema democrático colombiano.

Desde esta perspectiva, se plantea que el análisis de decretos con fuerza de ley, estados de excepción, medidas de reorganización administrativa y demás instrumentos de intervención estatal no puede limitarse a la verificación de su constitucionalidad o de su validez formal. Por el contrario, resulta necesario examinar el contexto político en el que fueron adoptados, los objetivos gubernamentales que buscaron materializar, los efectos producidos sobre la estructura institucional del Estado y las estrategias de comunicación empleadas para justificar y legitimar dichas decisiones ante la opinión pública.

Aunque los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro responden a contextos históricos, orientaciones ideológicas y agendas de gobierno diferentes, ambos recurrieron a herramientas jurídicas que permitieron ampliar la capacidad de intervención del Ejecutivo sobre ámbitos considerados prioritarios para sus respectivos proyectos políticos. En el caso de Álvaro Uribe Vélez, dichas intervenciones estuvieron asociadas principalmente a la política de Seguridad Democrática, al fortalecimiento de las capacidades estatales frente al

conflicto armado y a procesos de reorganización administrativa orientados a mejorar la coordinación gubernamental. En el caso de Gustavo Petro, estas herramientas se han vinculado a la implementación de reformas sociales, a la ampliación de la intervención estatal en sectores estratégicos y a la adopción de medidas extraordinarias frente a problemáticas estructurales que el gobierno ha considerado prioritarias.

La comprensión de estos procesos exige incorporar el análisis de las formas de comunicación política utilizadas por ambos liderazgos. Se parte de la premisa de que las transformaciones institucionales impulsadas por el Ejecutivo no dependen exclusivamente de la expedición de normas jurídicas, sino también de la capacidad de construir narrativas de legitimación que permitan presentar dichas medidas como respuestas necesarias frente a desafíos de seguridad, crisis sociales, demandas ciudadanas o necesidades de transformación estatal. Mecanismos de comunicación directa como los Consejos Comunitarios durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el uso intensivo de plataformas digitales durante el gobierno de Gustavo Petro constituyen elementos relevantes para comprender la construcción de respaldo político alrededor de determinadas decisiones institucionales.

Existe una relación significativa entre el uso de instrumentos jurídicos, las estrategias de comunicación política y la construcción de legitimidad presidencial, permitiendo observar cómo distintos gobiernos utilizan de manera simultánea recursos normativos y mecanismos de comunicación para fortalecer su capacidad de acción, impulsar transformaciones institucionales y consolidar apoyo político dentro del marco constitucional vigente.

Se espera que el análisis comparado permita identificar tanto diferencias como convergencias en la forma en que los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro han articulado

instrumentos jurídicos y estrategias de comunicación política para promover sus proyectos de gobierno, contribuyendo así a una comprensión más amplia de las formas contemporáneas de ejercicio del poder presidencial y de construcción de legitimidad en Colombia.

1.5 Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter descriptivo, analítico y comparado. Su propósito consiste en examinar la manera en que distintos gobiernos colombianos han utilizado instrumentos jurídicos y estrategias de comunicación política para intervenir sobre el funcionamiento institucional del Estado, construir legitimidad alrededor de determinadas decisiones gubernamentales y fortalecer la capacidad de acción del Ejecutivo dentro del marco constitucional vigente.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio se ubica en la intersección entre el derecho constitucional y la ciencia política. Por esta razón, el análisis no se limita al examen formal de las normas jurídicas, sino que incorpora elementos provenientes del institucionalismo histórico, los estudios sobre liderazgo político, representación democrática y comunicación política. Esta aproximación permite comprender los decretos y reformas administrativas no únicamente como actos jurídicos, sino también como decisiones políticas insertas en contextos específicos de legitimación, conflicto y disputa institucional.

La investigación posee un diseño no experimental y se desarrolla mediante la metodología de estudio de caso comparado. Los casos seleccionados corresponden a los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Gustavo Petro (2022-2026), debido a que representan momentos políticos significativamente distintos dentro de la historia reciente de Colombia y permiten observar cómo gobiernos con orientaciones ideológicas diferentes han recurrido a

mecanismos jurídicos y comunicativos para impulsar procesos de intervención institucional. El objetivo de la comparación no consiste en equiparar ambos proyectos políticos ni determinar la existencia de fenómenos idénticos, sino identificar patrones de actuación estatal, mecanismos de construcción de legitimidad y formas de fortalecimiento de la capacidad gubernamental dentro de contextos políticos diferenciados.

La unidad de análisis está conformada por los decretos presidenciales, estados de excepción, reformas administrativas y estrategias de comunicación política examinados a lo largo de la investigación. En el primer capítulo se analizaron, entre otros instrumentos, el Decreto 1837 de 2002, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior; el Decreto 2002 de 2002; el Decreto 2455 de 2002; el Decreto 1750 de 2003; el Decreto 1777 de 2003; así como el Decreto 1085 de 2023 y otros decretos expedidos durante la emergencia económica, social y ecológica declarada en La Guajira. El interés analítico de estos instrumentos radica en su capacidad para evidenciar procesos de reorganización institucional, ampliación de competencias estatales y fortalecimiento de la capacidad de intervención del Ejecutivo.

La selección de los decretos obedeció a criterios de relevancia jurídica, impacto institucional y capacidad explicativa dentro de los objetivos de la investigación. Para la identificación inicial de las disposiciones normativas objeto de estudio se recurrió a la revisión de bases de datos jurídicas oficiales, jurisprudencia constitucional, literatura académica especializada y herramientas de inteligencia artificial utilizadas como mecanismo auxiliar de búsqueda y sistematización documental. Sin embargo, toda la información obtenida mediante estas herramientas fue posteriormente contrastada y verificada a partir de fuentes oficiales, particularmente textos normativos expedidos por el Gobierno Nacional, sentencias de la Corte Constitucional y documentos institucionales de carácter público.

Las técnicas de recolección de información incluyeron la revisión documental de decretos, normas con fuerza de ley, sentencias de constitucionalidad, exposiciones de motivos, documentos oficiales, literatura académica y fuentes bibliográficas especializadas en derecho constitucional, teoría democrática, populismo, representación política y comunicación política. A su vez, se realizó un análisis cualitativo de contenido orientado a identificar las justificaciones jurídicas y políticas empleadas por los gobiernos para sustentar las medidas adoptadas, así como los efectos institucionales derivados de dichas decisiones.

En el segundo capítulo, dedicado al análisis de la comunicación política, surgió un desafío metodológico particular derivado de las diferencias tecnológicas existentes entre los períodos analizados. Mientras el gobierno de Gustavo Petro desarrolla buena parte de su estrategia comunicativa mediante plataformas digitales y redes sociales, durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez dichas herramientas aún no ocupaban un lugar central dentro de la comunicación política colombiana. Esta circunstancia impedía realizar una comparación estrictamente centrada en redes sociales.

Para superar esta limitación, la investigación adoptó una estrategia comparativa funcional. En lugar de comparar plataformas tecnológicas específicas, se analizaron los mecanismos de comunicación directa utilizados por cada gobierno para construir legitimidad política y fortalecer la relación entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía. Desde esta perspectiva, los Consejos Comunitarios impulsados durante el gobierno Uribe y el uso intensivo de redes sociales por parte del gobierno Petro fueron examinados como instrumentos funcionalmente comparables en la medida en que ambos buscan reducir la intermediación política tradicional y fortalecer la comunicación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía.

Finalmente, el análisis comparado se desarrolló a partir de categorías comunes construidas desde la literatura especializada, entre ellas legitimidad política, liderazgo presidencial, desintermediación, centralidad del Ejecutivo, comunicación política y reorganización institucional. Estas categorías permitieron identificar convergencias y divergencias entre ambos gobiernos, así como evaluar la relación existente entre los instrumentos jurídicos analizados y los mecanismos de legitimación política que acompañaron su implementación.

1.6 Cuadro de operacionalización del objetivo 1

Categoría de análisis	Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Fuentes de información
Instrumentos jurídicos del Ejecutivo	Mecanismos normativos utilizados por el Presidente para implementar políticas públicas o modificar dinámicas institucionales.	Producción normativa	Tipo de instrumento utilizado (ley, decreto legislativo, decreto reglamentario, facultades extraordinarias, estado de excepción).	Constitución Política, leyes, decretos, gacetas del Congreso, jurisprudencia constitucional.
Alcance institucional	Nivel de incidencia de las decisiones jurídicas sobre el funcionamiento del Estado.	Impacto institucional	Instituciones afectadas, competencias modificadas, creación o transformación de órganos públicos.	Normativa analizada, sentencias, documentos oficiales.
Instrumentalización del derecho	Uso estratégico de mecanismos jurídicos para alcanzar objetivos políticos o institucionales específicos.	Finalidad política de la norma	Relación entre discurso gubernamental y decisión jurídica adoptada. Frecuencia y reiteración de uso de determinados instrumentos.	Discursos presidenciales, exposiciones de motivos, documentos gubernamentales.

1.7 Cuadro de operacionalización del objetivo 2

Categoría de análisis	Definición operativa	Dimensiones	Indicadores	Fuentes de información
Comunicación desintermediada	Formas de interacción política que permiten al liderazgo presidencial comunicarse directamente con la ciudadanía sin depender exclusivamente de intermediarios tradicionales.	Relación gobernante-ciudadanía	Existencia de canales directos de comunicación, frecuencia de interacción pública, reducción del papel de intermediarios.	Consejos Comunitarios, publicaciones en X, discursos presidenciales, registros audiovisuales.
Construcción de legitimidad	Estrategias mediante las cuales el Ejecutivo busca generar aceptación social de sus decisiones y fortalecer su autoridad política.	Justificación pública del poder	Apelaciones ciudadanas, presentación de decisiones como respuesta a demandas sociales, referencias al respaldo popular.	Discursos, entrevistas, intervenciones públicas, publicaciones oficiales.
Personalización del liderazgo	Centralidad de la figura presidencial en la construcción del mensaje político y en la representación del proyecto gubernamental.	Protagonismo presidencial	Presencia predominante del líder en la comunicación gubernamental, identificación entre gobierno y figura presidencial.	Consejos Comunitarios, intervenciones públicas, publicaciones en redes sociales.
Centralidad presidencial	Posición del Presidente como principal referente político e institucional del gobierno.	Liderazgo político	Participación directa en anuncios, fijación de agenda pública, protagonismo en la defensa de políticas gubernamentales.	Registros oficiales, medios de comunicación, publicaciones presidenciales.

2. Capítulo I: Instrumentos jurídicos y ejercicio del poder presidencial

El estudio del populismo contemporáneo ha dejado de centrarse exclusivamente en el análisis de los discursos políticos o en las características carismáticas de determinados liderazgos para desplazarse hacia una pregunta mucho más compleja: la manera en que el poder político utiliza las herramientas jurídicas e institucionales para reconfigurar gradualmente el funcionamiento del Estado. David Landau, en *Abusive Constitutionalism* (2013), sostiene que los gobiernos contemporáneos pueden transformar las instituciones democráticas utilizando mecanismos legales y constitucionales desde dentro del propio sistema jurídico, sin necesidad de romper formalmente el orden democrático (Landau, 2013). En las democracias contemporáneas, especialmente en América Latina, la erosión institucional rara vez se presenta mediante rupturas abruptas del orden constitucional. Por el contrario, suele manifestarse a través de decisiones adoptadas dentro de los marcos formales de legalidad. En este sentido, Nancy Bermeo, en *On Democratic Backsliding* (2016), explica que el debilitamiento democrático contemporáneo tiende a desarrollarse de manera gradual y legalista, mediante el uso estratégico de instrumentos institucionales por parte de gobiernos democráticamente elegidos (Bermeo, 2016).

El presente capítulo tiene como propósito identificar y sistematizar las principales reformas de legislación ordinaria impulsadas durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro que hayan incidido en el diseño institucional, el equilibrio de poderes y el funcionamiento de los órganos de control en Colombia. Para ello, se analizarán un grupo de decretos expedidos durante ambos gobiernos, atendiendo no solo a su contenido jurídico formal, sino también a su contexto político, a sus efectos institucionales y a las narrativas utilizadas para justificar su expedición, seleccionados por su relevancia en virtud de los

criterios expuestos en la metodología. Este análisis parte de una premisa fundamental: las normas jurídicas no pueden estudiarse únicamente desde su validez legal o constitucional, sino también desde sus efectos políticos acumulativos.

Desde esta perspectiva, el estudio de los decretos expedidos en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro permite observar cómo el Ejecutivo puede ampliar sus márgenes de intervención institucional mediante herramientas formalmente legítimas, pero políticamente significativas.

En el caso colombiano, tanto el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como el de Gustavo Petro han desarrollado relaciones complejas con el aparato institucional. Aunque sus orientaciones ideológicas son profundamente distintas, ambos gobiernos han apelado a narrativas de crisis, excepcionalidad y representación popular para justificar decisiones que ampliaron la capacidad de intervención del Ejecutivo sobre distintas áreas del Estado.

2.1 El uso estratégico de la legislación en contextos democráticos

Las democracias constitucionales modernas se estructuran sobre un principio fundamental: la limitación del poder político mediante normas, instituciones y mecanismos de control recíproco. La separación de poderes, la autonomía judicial y el control constitucional fueron concebidos precisamente para evitar que el poder se concentrara de manera excesiva en una sola autoridad.

Kim Lane Scheppele desarrolla esta discusión a través del concepto de *autocratic legalism*, entendido como el uso estratégico de mecanismos legales y constitucionales para concentrar poder y producir efectos autoritarios sin romper formalmente el orden democrático

(Scheppelle, 2018). Según esta perspectiva, el derecho deja de operar exclusivamente como límite al poder y comienza a convertirse en un instrumento utilizado por los gobiernos para reconfigurar gradualmente las instituciones estatales y debilitar controles democráticos desde dentro del propio sistema jurídico.

David Landau, por su parte, explica que los gobiernos contemporáneos pueden transformar profundamente el funcionamiento institucional mediante reformas ordinarias que, individualmente consideradas, parecen compatibles con el orden constitucional, pero que en conjunto producen efectos acumulativos sobre la democracia. Esta idea resulta especialmente relevante para el análisis colombiano, donde buena parte de las transformaciones institucionales recientes se han realizado a través de decretos, reorganizaciones administrativas y facultades extraordinarias.

Las reformas administrativas, los decretos de emergencia, las modificaciones en competencias institucionales y las reorganizaciones estatales dejan de ser simples instrumentos técnicos de gestión pública y pasan a convertirse en herramientas de disputa por el control político del aparato estatal. El análisis de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro permite observar precisamente esta tensión entre legalidad formal y efectos políticos materiales. Aunque ambos gobiernos responden a proyectos ideológicos distintos, los dos recurrieron a instrumentos excepcionales o extraordinarios para intervenir sobre estructuras estatales estratégicas.

2.1.2 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez: seguridad democrática y expansión funcional del Ejecutivo

Con el inicio de la política de Seguridad Democrática, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez recurrió de manera sistemática a instrumentos jurídicos extraordinarios orientados a fortalecer la capacidad operativa del Estado frente al conflicto armado interno. En este contexto, los estados de excepción adquirieron una importancia central dentro de la estrategia gubernamental, pues permitieron ampliar temporalmente las facultades del Ejecutivo mediante la expedición de decretos con fuerza de ley. En esta sección se analizarán principalmente el Decreto 1837 de 2002, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior; el Decreto 2002 de 2002, relacionado con medidas de control territorial y fortalecimiento de capacidades de seguridad; el Decreto 1750 de 2003, el cual ordenó la escisión del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en el área de prestación de servicios de salud y creó siete Empresas Sociales del Estado (ESE) para asumir dichas funciones; el Decreto 1777 de 2003, el cual escindió la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), separando las funciones de salud de las actividades pensionales y creando Cajanal S.A. EPS como entidad encargada del aseguramiento en salud y el Decreto 2455 de 2002, que profundizó varias de las disposiciones excepcionales adoptadas durante la conmoción interior. El análisis de estos instrumentos permitirá observar cómo el gobierno utilizó mecanismos constitucionales extraordinarios para intervenir sobre el funcionamiento institucional y ampliar la centralidad política del Ejecutivo en un contexto de crisis de seguridad.

2.1.3 Contexto político e institucional

La llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia en 2002 representó una transformación profunda del sistema político colombiano. Su elección se produjo en medio de una crisis de legitimidad institucional marcada por el fracaso del proceso de paz del Caguán, el fortalecimiento militar de las FARC, el aumento de los secuestros y la percepción ciudadana de debilitamiento estatal.

En este contexto, Uribe construyó una narrativa política basada en la recuperación de la autoridad estatal, la defensa del orden y la necesidad de enfrentar militarmente a los grupos armados ilegales. La denominada política de Seguridad Democrática se convirtió no solo en una estrategia de seguridad, sino también en el eje articulador de una nueva relación entre el Ejecutivo y el aparato institucional.

El uribismo consolidó un liderazgo altamente personalista que estableció una relación directa entre el presidente y amplios sectores de la ciudadanía. La legitimidad política del gobierno descansó en la idea de que el Ejecutivo representaba de manera inmediata la voluntad de los ciudadanos frente a una institucionalidad percibida como ineficiente o incapaz de responder a la crisis de seguridad.

Esta lógica produjo importantes consecuencias institucionales. El fortalecimiento del Ejecutivo comenzó a justificarse como una necesidad funcional para enfrentar una situación excepcional. En consecuencia, el uso de decretos extraordinarios y reformas administrativas adquirió una centralidad creciente dentro de la estructura estatal, particularmente en el marco de la política de Seguridad Democrática impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (García Villegas, 2009). Como señala Mauricio García Villegas, durante este periodo la

seguridad se convirtió en el eje organizador de buena parte de la acción estatal y del discurso gubernamental sobre legitimidad institucional.

2.1.4 Decreto 1837 de 2002: la conmoción interior como mecanismo de ampliación del poder ejecutivo

Uno de los primeros actos jurídicos relevantes del gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue la expedición del Decreto 1837 de 2002, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional. La conmoción interior es una figura excepcional prevista en la Constitución de 1991 que permite al Ejecutivo adoptar medidas extraordinarias cuando el orden público se encuentra gravemente alterado y las facultades ordinarias resultan insuficientes. Aunque constitucionalmente legítima, esta figura implica una expansión temporal del poder presidencial, ya que habilita la expedición de decretos con fuerza de ley.

Desde el punto de vista político, la declaración de conmoción interior reflejó la construcción de un discurso de excepcionalidad permanente. El gobierno presentó la crisis de seguridad como una amenaza existencial para el Estado colombiano, justificando así la necesidad de ampliar las capacidades del Ejecutivo. La importancia del Decreto 1837 no radica únicamente en su contenido jurídico, sino en sus implicaciones institucionales. A través de este mecanismo, el Ejecutivo obtuvo facultades extraordinarias para intervenir en múltiples ámbitos de la administración pública, reduciendo temporalmente los márgenes ordinarios de deliberación legislativa.

El discurso oficial que acompañó la medida apeló constantemente a la necesidad de proteger al pueblo colombiano frente al terrorismo y recuperar la autoridad estatal. Esta narrativa coincide con uno de los rasgos característicos del populismo contemporáneo descritos por

Mudde y Rovira Kaltwasser: la construcción de una división moral entre un pueblo amenazado y unos enemigos responsables de la crisis.

Sin embargo, el análisis del decreto permite observar una dimensión adicional. Más allá de la respuesta coyuntural a la crisis de seguridad, la conmoción interior facilitó una reorganización funcional de las relaciones entre poderes, ampliando significativamente la capacidad decisoria del Ejecutivo.

La Corte Constitucional revisó posteriormente la constitucionalidad de varias de las medidas adoptadas durante la conmoción interior, reafirmando el papel del control judicial como mecanismo de contención institucional. No obstante, el episodio evidenció cómo las situaciones de crisis pueden generar escenarios favorables para la expansión del poder presidencial.

2.1.5 Decreto 2002 de 2002: control territorial y fortalecimiento de capacidades estatales excepcionales

El Decreto 2002 de 2002 desarrolló varias de las facultades derivadas de la conmoción interior, estableciendo medidas de control territorial y ampliando las capacidades de intervención de la Fuerza Pública. Entre otras disposiciones, el decreto permitió restricciones a la movilidad, controles especiales en determinadas zonas del país y mayores facultades operativas para las autoridades militares y policiales.

Esta medida consolidó un proceso de securitización del aparato estatal. La seguridad dejó de ser únicamente un problema de orden público para convertirse en el criterio central de reorganización institucional, porque el conflicto armado comenzó a justificar la adopción de

medidas excepcionales, la ampliación de competencias ejecutivas y la reorganización de distintas áreas del Estado bajo una lógica de defensa y control territorial. En consecuencia, la capacidad de respuesta frente a la amenaza insurgente pasó a ocupar un lugar prioritario dentro de la estructura estatal, influyendo no solo en la política de seguridad, sino también en la distribución de recursos, en las facultades de las autoridades y en la relación entre los distintos poderes públicos.

El Decreto 2002 también permitió observar una característica frecuente de los liderazgos populistas en contextos de crisis: la tendencia a presentar la concentración temporal de poder como una condición necesaria para proteger los intereses colectivos. Aunque muchas de las medidas fueron justificadas por la gravedad del conflicto armado, el efecto institucional acumulativo consistió en fortalecer considerablemente la centralidad del Ejecutivo dentro del sistema político.

2.1.6 Decreto 2455 de 2002: continuidad de la excepcionalidad

El Decreto 2455 de 2002, expedido en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, adoptó medidas orientadas a fortalecer las capacidades operativas del Estado frente a la crisis de orden público. Entre otras disposiciones, amplió facultades de las autoridades para la prevención y control de actividades asociadas a grupos armados ilegales, reforzó mecanismos de vigilancia y control sobre determinadas zonas del territorio nacional y facilitó la adopción de medidas administrativas excepcionales destinadas a garantizar la seguridad y el restablecimiento del orden público.

El Decreto 2455 de 2002 profundizó varias de las medidas adoptadas durante la conmoción interior. Su expedición confirmó la consolidación de una lógica política basada en la excepcionalidad institucional como mecanismo de gobierno, debido a que el Ejecutivo continuó recurriendo a facultades extraordinarias y a medidas excepcionales como herramientas recurrentes para enfrentar problemas de orden público. De esta manera, la crisis de seguridad comenzó a justificar no solo respuestas temporales, sino también una ampliación sostenida de la capacidad decisoria del presidente y una mayor centralización de funciones en el Ejecutivo.

Desde el punto de vista analítico, resulta relevante observar cómo las medidas extraordinarias comenzaron a normalizarse dentro de la dinámica estatal. El discurso de crisis permanente permitió justificar sucesivas ampliaciones de las capacidades ejecutivas.

Los estados de excepción tienden a transformarse progresivamente en mecanismos ordinarios de gobierno cuando las crisis dejan de concebirse como eventos transitorios y pasan a ser entendidas como condiciones permanentes. En el caso colombiano, la prolongación de medidas excepcionales fortaleció la posición del Ejecutivo frente a otros órganos del poder público, particularmente frente al Congreso, debido a que la declaratoria de conmoción interior habilitó al presidente para expedir decretos legislativos con fuerza de ley sobre materias relacionadas con el orden público y la seguridad, facultad que ordinariamente corresponde al legislador. De esta manera, decisiones que en circunstancias normales habrían requerido debate, deliberación y aprobación congresional pudieron ser adoptadas directamente por el Ejecutivo bajo el amparo del régimen excepcional. Aunque formalmente las instituciones democráticas continuaron operando, la centralidad política del presidente aumentó significativamente. El liderazgo presidencial comenzó a ocupar un lugar

predominante en la definición de prioridades estatales, desplazando parcialmente los mecanismos tradicionales de intermediación política.

2.1.7 Decreto 1750 de 2003: reestructuración del sistema de salud y reorganización institucional

El Decreto 1750 de 2003 constituye uno de los ejemplos más relevantes de intervención estructural sobre el aparato estatal durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. A través de este decreto, el Ejecutivo escindió el Instituto de Seguros Sociales y creó nuevas Empresas Sociales del Estado, modificando profundamente la organización administrativa del sistema público de salud. Aunque la reforma fue presentada como una medida técnica orientada a mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sistema, sus implicaciones institucionales fueron considerablemente más amplias. La reorganización administrativa produjo una redistribución de competencias, modificó relaciones de poder dentro del sector salud y fortaleció la capacidad del Ejecutivo para intervenir directamente en áreas estratégicas de política pública.

El decreto refleja una característica importante de los gobiernos contemporáneos: la utilización de reformas administrativas como mecanismos de transformación política; en muchos casos, las reorganizaciones estatales se presentan como decisiones puramente técnicas o gerenciales. Sin embargo, estas medidas también redefinen equilibrios institucionales, alteran redes burocráticas y modifican las capacidades de control sobre sectores específicos del Estado.

La reforma del Instituto de Seguros Sociales también evidencia cómo los procesos de modernización administrativa pueden coexistir con dinámicas de centralización política. En términos discursivos, el gobierno justificó la medida apelando a la necesidad de superar la

ineficiencia burocrática y garantizar mejores servicios para la ciudadanía. Esta narrativa coincide con lo planteado por Pierre Rosanvallon en *La contrademocracia* (2007), donde sostiene que ciertos liderazgos contemporáneos buscan construir una relación más directa entre el poder ejecutivo y la ciudadanía, cuestionando la legitimidad de cuerpos intermedios e instituciones burocráticas consideradas ineficientes o distantes de las demandas sociales (Rosanvallon, 2007) En el caso colombiano, el gobierno de Álvaro Uribe presentó la reforma del ISS como una respuesta necesaria frente a una estructura administrativa percibida públicamente como ineficiente y financieramente insostenible.

2.1.8 Decreto 1777 de 2003: reorganización administrativa y rediseño institucional

El Decreto 1777 de 2003 continuó el proceso de reorganización administrativa impulsado por el gobierno de Uribe. En particular, la norma escindió la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), separando las funciones de aseguramiento en salud de las actividades relacionadas con la administración de prestaciones pensionales y creando Cajanal S.A. EPS como entidad encargada de la prestación de servicios de salud. Esta reorganización redistribuyó competencias que anteriormente se encontraban concentradas en una sola institución y permitió al Gobierno redefinir la estructura administrativa del sector de la seguridad social, al tratarse de una reforma impulsada directamente por el Gobierno nacional dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Ejecutivo asumió un papel central en la definición de la nueva arquitectura institucional del sector, determinando la redistribución de funciones y competencias entre las entidades involucradas. Desde la perspectiva de la gestión pública, las reformas fueron presentadas como parte de un programa de racionalización administrativa orientado a reducir costos y mejorar la eficiencia estatal.

Sin embargo, desde una perspectiva politológica, estas decisiones también tuvieron efectos sobre el diseño institucional y la distribución del poder burocrático.

La reorganización del aparato estatal fortaleció la capacidad del Ejecutivo para coordinar políticas públicas y centralizar procesos decisorios. Este fenómeno es especialmente importante en contextos de liderazgo presidencial fuerte. Cuando el Ejecutivo adquiere mayores capacidades de coordinación y control administrativo, aumenta también su capacidad de influencia sobre el funcionamiento institucional general.

Las reformas administrativas impulsadas durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez no pueden analizarse únicamente como medidas técnicas o respuestas aisladas frente a problemas coyunturales del Estado. En conjunto, los decretos estudiados, particularmente el Decreto 1837 de 2002, que declaró la conmoción interior; el Decreto 2002 de 2002, que fortaleció las capacidades excepcionales de control territorial; el Decreto 2455 de 2002, que profundizó la lógica de excepcionalidad institucional; y el Decreto 1750 de 2003, que reorganizó estructuralmente el sistema público de salud, evidencian un proceso más amplio de fortalecimiento funcional del Ejecutivo. Estas medidas fueron justificadas políticamente a partir de la necesidad de responder con rapidez a una situación presentada como extraordinaria: el conflicto armado, la crisis de seguridad y la ineficiencia institucional. Sin embargo, su efecto acumulativo produjo una ampliación significativa de las capacidades de intervención del Ejecutivo sobre distintas áreas del aparato estatal, incrementando su centralidad dentro del sistema político colombiano.

En este sentido, el gobierno Uribe consolidó una forma de ejercicio del poder en la que la seguridad y la eficacia administrativa comenzaron a operar como criterios de legitimación

para la expansión de facultades presidenciales. Aunque dichas medidas se mantuvieron formalmente dentro del marco constitucional, contribuyeron a modificar gradualmente el equilibrio práctico entre poderes y a fortalecer la capacidad del Ejecutivo para reorganizar instituciones mediante instrumentos jurídicos extraordinarios y reformas administrativas. Desde la perspectiva del populismo contemporáneo y de la erosión democrática gradual, este fenómeno resulta especialmente relevante porque demuestra cómo las transformaciones institucionales pueden desarrollarse utilizando mecanismos legalmente válidos, sin necesidad de rupturas abiertas del orden democrático (Bermeo, 2016 ; Scheppele, 2018).

2.2 Gobierno de Gustavo Petro: emergencia social, intervención estatal y reconfiguración administrativa

A diferencia del contexto de seguridad que caracterizó el inicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la administración de Gustavo Petro construyó buena parte de su agenda política alrededor de la necesidad de atender problemáticas sociales históricamente desatendidas y corregir profundas desigualdades territoriales. En este marco, los mecanismos excepcionales previstos en la Constitución adquirieron relevancia como herramientas para enfrentar situaciones que el gobierno consideró estructurales y urgentes, particularmente en materia de garantía de derechos sociales y prestación de servicios básicos. En esta sección se analizará principalmente el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, así como algunos de los decretos expedidos en su desarrollo para atender la crisis humanitaria asociada al acceso al agua potable, la seguridad alimentaria, los servicios de salud y las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables de la región. El análisis de estos instrumentos permitirá observar cómo el gobierno utilizó mecanismos constitucionales excepcionales para ampliar

temporalmente la capacidad de intervención estatal y promover una mayor participación del Ejecutivo en la gestión de problemáticas sociales presentadas como resultado de déficits históricos de acción pública.

2.2.1 Contexto político del gobierno de Gustavo Petro

La elección de Gustavo Petro en 2022 representó un cambio histórico dentro del sistema político colombiano. Por primera vez, un candidato identificado con la izquierda alcanzó la presidencia de la República. El gobierno Petro llegó al poder en un contexto marcado por altos niveles de desigualdad, crisis de representación política, descontento social y desconfianza hacia las instituciones tradicionales. Al igual que el uribismo en 2002, el petrismo construyó una narrativa política basada en la necesidad de transformar profundamente el Estado colombiano. Sin embargo, mientras el gobierno Uribe estructuró su legitimidad alrededor de la seguridad y el orden, el gobierno Petro lo hizo alrededor de la justicia social, la redistribución y la crítica a las élites tradicionales.

Ambos gobiernos comparten un elemento importante: la construcción de una relación directa entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía como fuente central de legitimidad política, aunque articulada alrededor de contextos y narrativas diferentes. En el caso de Álvaro Uribe Vélez, esta legitimidad se estructuró principalmente alrededor del discurso de la Seguridad Democrática y de la necesidad de recuperar el control estatal frente al conflicto armado, presentando al presidente como principal garante de la protección del pueblo colombiano frente a la amenaza insurgente (Pécaut, 2006; García Villegas, 2009). Por su parte, el gobierno de Gustavo Petro construyó buena parte de su legitimidad política en el contexto posterior al estallido social de 2021, apelando a una narrativa de transformación social,

exclusión histórica y necesidad de cambio institucional. Este escenario estuvo marcado por un ciclo regional de protestas sociales y cuestionamientos a las élites políticas tradicionales, caracterizado por demandas de mayor igualdad, representación y justicia social (Svampa, 2020). Aunque las agendas políticas de ambos gobiernos son profundamente distintas, en ambos casos puede observarse una tendencia a fortalecer la centralidad política del Ejecutivo mediante discursos que apelan directamente a demandas sociales amplias, reduciendo parcialmente la importancia de mecanismos intermedios tradicionales de representación política.

En el caso de Petro, esta narrativa se articuló alrededor de la idea de un gobierno popular enfrentado a estructuras históricas de exclusión y privilegio. Esta lógica tuvo importantes implicaciones institucionales. El Ejecutivo comenzó a presentarse como el principal vehículo de transformación social, justificando la necesidad de acelerar decisiones administrativas y normativas frente a un aparato estatal percibido como lento o capturado por intereses tradicionales.

2.2.2 Decreto 1085 de 2023: estado de emergencia en La Guajira

El Decreto 1085 de 2023 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. El gobierno justificó la medida argumentando la existencia de una crisis humanitaria estructural relacionada con el acceso al agua, la desnutrición infantil y la precariedad de los servicios públicos.

Desde el punto de vista constitucional, la declaratoria de emergencia habilitó al Ejecutivo para expedir decretos con fuerza de ley orientados a enfrentar la crisis humanitaria en La Guajira. A partir de esta habilitación, el gobierno adoptó medidas relacionadas con la

intervención sobre servicios públicos esenciales, la flexibilización de procedimientos administrativos y contractuales, la redistribución temporal de competencias entre entidades estatales y la agilización de proyectos de infraestructura y abastecimiento de agua. Políticamente, estas medidas evidenciaron una concepción amplia de la intervención estatal, en la medida en que el Ejecutivo asumió un papel central en la coordinación directa de políticas públicas orientadas a corregir desigualdades estructurales y responder de manera inmediata a necesidades sociales históricamente insatisfechas. En este contexto, el gobierno presentó al Estado, y particularmente a la Presidencia, como principal instrumento de transformación social frente a problemas que, según su narrativa, no habían sido resueltos por los mecanismos ordinarios de la administración pública.

En la exposición de motivos del Decreto 1085 de 2023, el gobierno sostuvo que la situación de La Guajira reflejaba un problema estructural de abandono estatal y vulneración sistemática de derechos fundamentales. Bajo esta lógica, la intervención extraordinaria fue presentada como una obligación política y humanitaria orientada a corregir desigualdades históricas mediante una acción más directa del Estado.

Desde la perspectiva del populismo, esta narrativa reproduce parcialmente la lógica de confrontación entre un pueblo históricamente excluido y unas élites responsables de la crisis social. La Corte Constitucional ejerció el control automático de constitucionalidad sobre los decretos expedidos en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada en La Guajira mediante el Decreto 1085 de 2023. En varias decisiones posteriores, la Corte declaró inexecutable algunas disposiciones al considerar que el Gobierno había excedido los límites materiales permitidos por la Constitución para los estados de excepción. Sostuvo que, aunque la crisis humanitaria en La Guajira era real y justificaba la adopción de medidas

extraordinarias, no todas las disposiciones expedidas por el Ejecutivo cumplían los requisitos de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de mecanismos excepcionales. Particularmente, se consideró que ciertas medidas relacionadas con reorganización administrativa, contratación pública y redistribución de competencias no demostraban una relación suficientemente directa e inmediata con la atención urgente de la crisis humanitaria. Asimismo, la Corte reiteró que los estados de excepción no habilitan al Ejecutivo para modificar de manera ilimitada el funcionamiento ordinario del Estado ni para sustituir competencias permanentes del legislador o de otras autoridades públicas. En consecuencia, algunas disposiciones fueron declaradas inexecutable debido a que implicaban alteraciones estructurales del aparato administrativo que excedían el carácter temporal y estrictamente excepcional exigido por la Constitución.

2.2.3 Decreto 1267 de 2023: intervención sobre servicios públicos

El Decreto 1267 de 2023 adoptó medidas orientadas a intervenir la prestación de servicios públicos en La Guajira, particularmente en agua y energía. La medida otorgó mayores capacidades de acción al Ejecutivo para coordinar políticas públicas y acelerar procesos administrativos, especialmente mediante la flexibilización de procedimientos de contratación, la redistribución temporal de competencias entre entidades estatales y la posibilidad de adoptar decisiones administrativas con mayor rapidez frente a la crisis humanitaria. Estas facultades permitieron al gobierno intervenir de manera más directa en sectores relacionados con abastecimiento de agua, infraestructura básica, salud y prestación de servicios públicos esenciales en La Guajira. Asimismo, la declaratoria de emergencia redujo temporalmente algunos procedimientos ordinarios de trámite y coordinación

institucional, facilitando que el Ejecutivo centralizara decisiones relacionadas con ejecución presupuestal, implementación de proyectos prioritarios y articulación interinstitucional. En términos políticos e institucionales, esto fortaleció la capacidad de intervención directa de la Presidencia y de los ministerios sobre áreas que normalmente dependen de procesos administrativos más lentos o de competencias distribuidas entre distintos niveles del Estado.

Desde una perspectiva institucional, el decreto implicó una ampliación significativa de la capacidad estatal de intervención sobre sectores estratégicos, debido a que permitió centralizar temporalmente decisiones relacionadas con contratación pública, ejecución presupuestal y coordinación interinstitucional en sectores considerados prioritarios para la atención de la emergencia. Esto incrementó la capacidad del gobierno nacional para intervenir directamente sobre políticas públicas que normalmente dependen de procedimientos administrativos ordinarios y competencias distribuidas entre distintas entidades estatales.. En términos políticos, la medida reflejó una visión del Estado como instrumento directo de redistribución y corrección de desigualdades históricas. Sin embargo, también abrió debates importantes sobre los límites de la intervención ejecutiva y el papel de los controles institucionales frente a situaciones de emergencia.

2.2.4 Decreto 1276 de 2023: flexibilización de la contratación estatal

El Decreto 1276 de 2023 estableció disposiciones especiales en materia de contratación pública con el objetivo de agilizar la ejecución de recursos durante la emergencia. Las medidas excepcionales de contratación suelen justificarse a partir de criterios de urgencia y necesidad administrativa. Sin embargo, también implican una reducción temporal de controles ordinarios.

Desde el análisis institucional, este tipo de medidas genera tensiones importantes entre eficacia administrativa y control democrático.

2.2.5 Decreto 1277 de 2023: redistribución de competencias administrativas

El Decreto 1277 de 2023 reorganizó competencias administrativas y asignó funciones excepcionales a distintas entidades públicas para atender la crisis en La Guajira. La medida produjo una redistribución temporal de funciones dentro del aparato estatal, fortaleciendo las capacidades de coordinación del Ejecutivo.

Esta clase de reorganizaciones administrativas son particularmente relevantes porque modifican el funcionamiento práctico de las instituciones sin necesidad de reformar la Constitución. El análisis del decreto debe centrarse no solo en su legalidad formal, sino también en sus efectos políticos acumulativos.

La ampliación de competencias ejecutivas en contextos de emergencia refleja una tendencia más amplia de las democracias contemporáneas: la creciente centralidad del Ejecutivo frente a otros órganos del poder público.

En el caso del gobierno Petro, esta dinámica se articuló alrededor de un discurso de transformación social y atención urgente de desigualdades históricas.

2.3 Crisis, legitimidad y fortalecimiento del Ejecutivo: una perspectiva comparada

Aunque los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro responden a orientaciones ideológicas profundamente distintas, el análisis de sus principales reformas legales ordinarias permite identificar ciertas similitudes estructurales. En ambos casos, el Ejecutivo recurrió a

mecanismos excepcionales para ampliar temporalmente sus capacidades de intervención institucional.

Las justificaciones políticas fueron diferentes. En el gobierno Uribe, la excepcionalidad se construyó alrededor de la seguridad y la lucha contra el terrorismo. En el gobierno Petro, la excepcionalidad se articuló alrededor de la crisis social, la desigualdad y la necesidad de intervención estatal. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, ambos procesos produjeron efectos comparables: fortalecimiento funcional del Ejecutivo, reorganización administrativa y ampliación de capacidades de decisión centralizada.

Esto no significa que ambos gobiernos sean equivalentes ni que hayan producido idénticos efectos sobre la democracia colombiana. Por el contrario, las diferencias ideológicas, los contextos históricos y las finalidades políticas son fundamentales para comprender cada caso. En sintonía con las tesis de autores como David Landau (2013) y Kim Lane Scheppele (2018), los casos analizados sugieren que herramientas jurídicas ordinarias y extraordinarias pueden ser utilizadas para ampliar las capacidades de intervención del Ejecutivo sobre el funcionamiento institucional sin modificar formalmente el orden constitucional. Más que evidenciar una ruptura abierta del sistema democrático, los decretos estudiados muestran cómo determinadas coyunturas (como crisis de seguridad, emergencias humanitarias o demandas de transformación social), permiten fortalecer temporalmente la centralidad política y administrativa del Ejecutivo mediante mecanismos jurídicamente válidos.

Aunque el presidencialismo constituye un rasgo estructural del sistema político colombiano, el análisis comparado realizado en esta investigación permite observar cómo distintos gobiernos utilizaron contextos excepcionales para justificar ampliaciones funcionales de sus

capacidades de intervención estatal. En el caso de Álvaro Uribe Vélez, esto ocurrió principalmente a través de la securitización institucional derivada del conflicto armado y la política de Seguridad Democrática. En el caso de Gustavo Petro, la expansión funcional del Ejecutivo se articuló alrededor de discursos de emergencia social, desigualdad histórica y transformación estatal. La relevancia analítica de estos casos no radica únicamente en la existencia de un Ejecutivo fuerte (elemento históricamente presente en Colombia), sino en la manera en que mecanismos excepcionales y reformas administrativas fueron utilizados para reorganizar competencias estatales, acelerar procesos de decisión y reforzar la capacidad de dirección política de la Presidencia dentro de escenarios de alta legitimidad política y crisis públicas.

En el caso colombiano, la Corte Constitucional y los mecanismos de control judicial han funcionado como límites relevantes frente a la expansión de facultades extraordinarias del Ejecutivo. Esto puede observarse en las decisiones adoptadas sobre varios de los decretos analizados en esta investigación. Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la Corte revisó los decretos expedidos en desarrollo de la conmoción interior declarada mediante el Decreto 1837 de 2002. Aunque el tribunal reconoció la gravedad de la crisis de seguridad y avaló parcialmente varias medidas excepcionales, también estableció límites materiales al ejercicio de facultades extraordinarias, reiterando que incluso en estados de excepción el Ejecutivo permanece sometido a controles constitucionales y al principio de proporcionalidad.

De manera similar, frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en La Guajira mediante el Decreto 1085 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexecutable algunas disposiciones expedidas por el gobierno de Gustavo Petro al considerar que excedían los requisitos de conexidad, necesidad y temporalidad exigidos por la Constitución para este

tipo de mecanismos excepcionales. El tribunal sostuvo que varias medidas relacionadas con reorganización administrativa y redistribución de competencias no demostraban una relación suficientemente directa con la atención inmediata de la crisis humanitaria. Estas decisiones evidencian que el sistema constitucional colombiano conserva mecanismos institucionales de contención frente a posibles expansiones del poder ejecutivo. Sin embargo, el análisis realizado demuestra también que las transformaciones institucionales no dependen exclusivamente de reformas constitucionales formales. En ambos gobiernos, parte importante de la reorganización funcional del Estado se produjo mediante decretos extraordinarios, reformas administrativas y modificaciones operativas del aparato estatal desarrolladas dentro de marcos jurídicamente válidos.

En ambos casos, el Ejecutivo utilizó mecanismos jurídicos excepcionales y reformas administrativas para ampliar su capacidad de intervención sobre distintas áreas del Estado. Aunque las justificaciones políticas fueron distintas, los efectos institucionales muestran importantes similitudes en términos de fortalecimiento funcional del poder presidencial.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez estructuró su relación con la institucionalidad alrededor de la seguridad democrática y de la necesidad de enfrentar una crisis de orden público. La conmoción interior y los decretos derivados permitieron ampliar considerablemente las capacidades del Ejecutivo y consolidar una lógica de excepcionalidad institucional.

Por su parte, el gobierno de Gustavo Petro ha utilizado mecanismos extraordinarios para intervenir sobre problemáticas sociales y económicas, particularmente en contextos de emergencia humanitaria. La declaratoria de emergencia en La Guajira y los decretos asociados reflejan una concepción amplia del papel transformador del Estado.

El elemento más relevante no radica únicamente en la constitucionalidad individual de cada medida, sino en los efectos acumulativos que estas producen sobre el equilibrio institucional. El estudio demuestra que las democracias contemporáneas pueden experimentar procesos de expansión ejecutiva mediante mecanismos formalmente legales. En consecuencia, la instrumentalización de la legislación ordinaria no debe analizarse exclusivamente desde criterios jurídicos formales, sino también desde sus implicaciones políticas e institucionales.

En el caso colombiano, la persistencia de controles judiciales relativamente fuertes ha impedido transformaciones más profundas del orden democrático. Sin embargo, los casos analizados muestran que la tensión entre liderazgo presidencial, legalidad e institucionalidad seguirá siendo uno de los principales desafíos de la democracia colombiana contemporánea.

La legislación ordinaria y los decretos extraordinarios no son simples instrumentos técnicos de administración pública, por ello, su estudio resulta fundamental para comprender las dinámicas contemporáneas de transformación institucional y los posibles riesgos de erosión democrática dentro de sistemas constitucionales formalmente estables.

3. CAPÍTULO II: DEL DECRETO AL DISCURSO: comunicación política y legitimación del poder presidencial

Una dificultad metodológica relevante para este capítulo radica en que los gobiernos analizados pertenecen a contextos tecnológicos distintos. Mientras que durante las administraciones de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) las redes sociales aún no ocupaban un lugar central dentro de la comunicación política, durante el gobierno de Gustavo Petro estas plataformas constituyen uno de los principales canales de interacción entre el Ejecutivo y la ciudadanía. Esta diferencia impide realizar una comparación estrictamente centrada en plataformas digitales.

Por esta razón, el análisis no se enfocará exclusivamente en las herramientas tecnológicas utilizadas por cada gobierno, sino en una dimensión más amplia: los mecanismos de comunicación directa empleados para construir legitimidad política alrededor de las decisiones presidenciales. Desde esta perspectiva, los Consejos Comunitarios impulsados por el gobierno Uribe y las redes sociales utilizadas por el gobierno Petro pueden entenderse como instrumentos funcionalmente comparables, en la medida en que ambos buscaron reducir la intermediación de actores tradicionales y fortalecer la relación entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía.

Las transformaciones institucionales observadas durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro no pueden comprenderse únicamente a partir del estudio de los decretos expedidos o de las facultades jurídicas empleadas por el Ejecutivo. Si bien los instrumentos normativos constituyen una dimensión fundamental para entender la ampliación de las capacidades de intervención estatal y el fortalecimiento funcional de la

Presidencia, dichos procesos se encuentran estrechamente vinculados con mecanismos de legitimación política que exceden el ámbito estrictamente jurídico. En las democracias contemporáneas, la capacidad de adoptar medidas extraordinarias, impulsar reformas institucionales o justificar determinadas decisiones gubernamentales depende, en gran medida, de la construcción de narrativas capaces de generar apoyo ciudadano y de consolidar la autoridad política necesaria para sostenerlas.

El estudio de estrategias comunicativas permite complementar el análisis realizado en el capítulo anterior. Mientras los decretos y reformas examinados evidenciaron la utilización de herramientas jurídicas para ampliar la capacidad de intervención del Ejecutivo en contextos excepcionales, la dimensión comunicativa permite comprender cómo esas decisiones son presentadas, justificadas y legitimadas ante la ciudadanía. En otras palabras, si el primer capítulo se concentró en los mecanismos institucionales de ejercicio del poder, este capítulo se orienta a examinar los mecanismos simbólicos y comunicativos que contribuyen a su consolidación.

El caso colombiano resulta especialmente ilustrativo para este propósito. Aunque Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro representan proyectos políticos profundamente distintos en términos ideológicos, ambos han desarrollado formas de comunicación caracterizadas por una fuerte personalización del liderazgo y por la búsqueda de canales directos de interacción con la ciudadanía. Esta tendencia puede analizarse a partir de las transformaciones que han experimentado las democracias contemporáneas en materia de representación política. Pierre Rosanvallon sostiene en *El siglo del populismo* que la crisis de confianza en las instituciones representativas ha favorecido una creciente demanda de proximidad entre gobernantes y gobernados, así como la búsqueda de formas más directas de identificación política. Según

el autor, esta lógica constituye uno de los rasgos característicos de las transformaciones democráticas contemporáneas. Asimismo, Nadia Urbinati ha señalado que los procesos de comunicación directa tienden a reducir el papel de intermediación ejercido tradicionalmente por partidos políticos, organizaciones sociales y medios de comunicación, fortaleciendo la centralidad de determinados liderazgos políticos (Urbinati, 2019).

En el caso de Álvaro Uribe Vélez, esta dinámica puede observarse en los Consejos Comunitarios de Gobierno, espacios mediante los cuales el presidente interactuaba directamente con ciudadanos y autoridades locales, construyendo una imagen de cercanía y capacidad de respuesta frente a problemas concretos. En el caso de Gustavo Petro, las redes sociales, particularmente la plataforma X, han asumido una función comparable al convertirse en un espacio central para la comunicación gubernamental, la formulación de posiciones políticas y la defensa pública de decisiones institucionales impulsadas por el Ejecutivo. En ambos casos, aunque mediante instrumentos distintos, puede identificarse una estrategia de comunicación orientada a fortalecer la legitimidad presidencial a través de mecanismos de interacción directa con la ciudadanía.

A partir de estas consideraciones, el presente capítulo analiza los mecanismos de comunicación directa en la construcción de legitimidad presidencial y en la configuración de nuevas formas de relación entre el Ejecutivo y la ciudadanía. Para ello, se examinarán, en primer lugar, las transformaciones que han experimentado los mecanismos de comunicación política en las democracias contemporáneas y su relación con fenómenos como la personalización del liderazgo, la desintermediación política y la construcción de legitimidad. Posteriormente, se estudiarán los casos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro con el fin de identificar las estrategias de comunicación empleadas por ambos liderazgos para fortalecer

su relación con la ciudadanía y consolidar apoyo político alrededor de sus principales iniciativas gubernamentales. Finalmente, se analizará la manera en que estos mecanismos de comunicación directa pueden contribuir a legitimar decisiones institucionales, reforzar la centralidad presidencial y reconfigurar las formas tradicionales de interacción entre gobernantes, instituciones y ciudadanía.

Más que determinar si los gobiernos analizados pueden ser clasificados de manera concluyente como populistas, el objetivo de este capítulo consiste en examinar cómo la comunicación digital ha transformado las formas de ejercicio y legitimación del poder presidencial en Colombia. En este sentido, las redes sociales constituyen una dimensión indispensable para comprender los procesos políticos e institucionales estudiados en esta investigación, pues permiten observar cómo el poder no solo se ejerce a través de normas, decretos y estructuras formales, sino también mediante la construcción de narrativas capaces de otorgar sentido, respaldo y legitimidad a las decisiones adoptadas por quienes ocupan la jefatura del Estado.

3.1 Transformación de la comunicación política contemporánea

De la intermediación política a la comunicación directa

Durante gran parte del siglo XX, la comunicación política en las democracias representativas se estructuró a través de mecanismos de intermediación institucional. Los partidos políticos, los medios de comunicación tradicionales, los sindicatos y diversas organizaciones sociales desempeñaban funciones esenciales de articulación entre ciudadanía y poder político. Como explica Bernard Manin en *Los principios del gobierno representativo*, la democracia representativa moderna se consolidó sobre la existencia de instituciones capaces de canalizar

demandas sociales y trasladarlas hacia los espacios de toma de decisiones (Manin, 1998). En la misma línea, Giovanni Sartori sostiene que los partidos políticos constituyeron históricamente los principales instrumentos de agregación de intereses y representación dentro de los sistemas democráticos contemporáneos (Sartori, 2005). En consecuencia, la relación entre gobernantes y gobernados no se producía de manera inmediata, sino a través de estructuras institucionales que organizaban la competencia política, filtraban la información y mediaban entre la sociedad y el Estado.

Sin embargo, las transformaciones tecnológicas experimentadas desde finales del siglo XX modificaron profundamente las formas de comunicación política y las relaciones entre gobernantes y ciudadanía. El desarrollo de Internet, la expansión de las tecnologías de la información y la posterior consolidación de las redes sociales digitales ampliaron las posibilidades de interacción directa entre actores políticos y ciudadanos, reduciendo parcialmente la dependencia de los canales tradicionales de intermediación. Manuel Castells sostiene en *Redes de indignación y esperanza* que las nuevas tecnologías de la comunicación permitieron la conformación de redes horizontales capaces de difundir información y articular procesos de movilización social al margen de las estructuras institucionales convencionales. Según el autor, estos cambios favorecieron la aparición de nuevos espacios de comunicación en los que los actores políticos pueden dirigirse a la ciudadanía de manera más inmediata, disminuyendo las barreras que históricamente imponían los medios tradicionales de comunicación (Castells, 2012).

Este proceso no implicó la desaparición de los mecanismos tradicionales de comunicación política, pero sí transformó las formas mediante las cuales los liderazgos construyen legitimidad y mantienen vínculos con la ciudadanía. En consecuencia, el análisis

contemporáneo de la comunicación presidencial exige considerar tanto las estrategias de proximidad desarrolladas antes de la consolidación de las plataformas digitales como las nuevas herramientas tecnológicas que actualmente permiten una interacción más directa entre gobernantes y ciudadanos.

Esta transformación ha sido descrita por diversos autores como un proceso de desintermediación política. Nadia Urbinati explica en *Me the People: How Populism Transforms Democracy* que la comunicación digital ha debilitado progresivamente el papel de las instituciones intermedias que tradicionalmente organizaban la representación política. La autora sostiene que las plataformas digitales permiten a determinados líderes construir relaciones más inmediatas con sus seguidores, disminuyendo la relevancia de los partidos políticos como mediadores entre la ciudadanía y el poder estatal (Urbinati, 2019).

La relevancia de este fenómeno no radica únicamente en la modificación de los mecanismos de comunicación. Desde una perspectiva institucional, la desintermediación altera las formas mediante las cuales se construye la legitimidad política. Cuando los líderes pueden dirigirse directamente a millones de ciudadanos sin depender de estructuras partidistas o mediáticas, adquieren una mayor capacidad para fijar agendas públicas, definir interpretaciones sobre los acontecimientos políticos y consolidar apoyos sociales alrededor de su liderazgo personal. En consecuencia, la comunicación deja de ser un elemento accesorio de la acción gubernamental y se convierte en una herramienta fundamental para el ejercicio del poder político.

La legitimidad política puede entenderse como la aceptación social de la autoridad y de las decisiones adoptadas por quienes ejercen el poder. Sin embargo, las formas mediante las

cuales dicha legitimidad es construida han experimentado importantes transformaciones durante las últimas décadas. Pierre Rosanvallon sostiene que las democracias contemporáneas enfrentan una creciente demanda de proximidad entre gobernantes y gobernados, derivada del debilitamiento de los mecanismos tradicionales de representación y de la desconfianza hacia las instituciones políticas (Rosanvallon, 2020). En este contexto, los mecanismos de comunicación directa adquieren una relevancia cada vez mayor para la construcción de legitimidad política. Las plataformas digitales permiten a los líderes proyectar una imagen de cercanía e inmediatez que difícilmente puede alcanzarse mediante los canales institucionales tradicionales. La posibilidad de emitir mensajes sin intermediarios, reaccionar de manera inmediata frente a acontecimientos coyunturales y mantener una presencia constante en el espacio público contribuye a generar la percepción de una relación más directa entre gobernantes y ciudadanía, fenómeno que Nadia Urbinati identifica como una manifestación contemporánea de los procesos de desintermediación política (Urbinati, 2019).

Rosanvallon (2020) advierte que las democracias contemporáneas atraviesan una crisis de representación caracterizada por el debilitamiento de los vínculos entre ciudadanos e instituciones tradicionales. En este contexto, los liderazgos políticos buscan nuevas fuentes de legitimidad apoyadas en formas de comunicación directa que reducen la distancia simbólica entre gobernantes y gobernados.

Las plataformas digitales cumplen un papel particularmente relevante en este proceso porque permiten transformar la comunicación política en una interacción permanente. La autoridad política ya no se construye únicamente a través de elecciones periódicas o mecanismos institucionales formales, sino también mediante la capacidad de mantener la atención

pública, movilizar apoyos y producir narrativas capaces de otorgar sentido a las decisiones gubernamentales.

3.2 Álvaro Uribe Vélez: Consejos Comunitarios y construcción de legitimidad presidencial

La estrategia de comunicación política desarrollada durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez constituyó uno de los elementos más característicos de su proyecto político. Aunque su administración se desarrolló en una etapa previa a la expansión de las redes sociales y de las plataformas digitales que actualmente ocupan un lugar central en la comunicación gubernamental, ello no impidió la construcción de mecanismos orientados a fortalecer la relación entre el Ejecutivo y la ciudadanía. Por el contrario, el uribismo desarrolló formas de comunicación directa que permitieron consolidar un liderazgo altamente visible, con una fuerte presencia territorial y una interacción permanente con distintos sectores sociales. Dentro de esta estrategia adquirieron especial relevancia los Consejos Comunitarios de Gobierno, espacios que se convirtieron en uno de los principales instrumentos de comunicación política de la administración Uribe y que permiten comprender cómo se construyó legitimidad alrededor de la figura presidencial y de las decisiones impulsadas por el Ejecutivo.

Los Consejos Comunitarios comenzaron a implementarse desde los primeros meses de gobierno y se mantuvieron de manera constante durante los dos periodos presidenciales. Consistían en jornadas públicas realizadas en diferentes municipios del país, en las que participaban el presidente, miembros del gabinete ministerial, autoridades territoriales, líderes comunitarios y ciudadanos. Su dinámica permitía que los asistentes plantearan

directamente inquietudes relacionadas con problemas de seguridad, infraestructura, salud, educación, servicios públicos o desarrollo regional, mientras el presidente respondía públicamente, impartía instrucciones a los funcionarios presentes y asumía compromisos frente a las problemáticas expuestas. Entre 2002 y 2010 se realizaron más de 300 Consejos Comunitarios en distintas regiones del país, convirtiéndose en una práctica permanente dentro del ejercicio gubernamental y en una de las expresiones más visibles del estilo de liderazgo presidencial promovido por Álvaro Uribe Vélez (Presidencia de la República, 2010).

La importancia política de estos espacios trascendía ampliamente su dimensión administrativa. Aunque formalmente eran presentados como mecanismos orientados a acercar el Estado a las regiones y mejorar la capacidad de respuesta institucional, en la práctica también contribuyeron a construir una relación de proximidad entre el presidente y la ciudadanía. En este sentido, los Consejos Comunitarios pueden analizarse a la luz de los planteamientos de Pierre Rosanvallon sobre las transformaciones contemporáneas de la legitimidad democrática. En *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Rosanvallon sostiene que las democracias actuales han incorporado nuevas fuentes de legitimación asociadas a la capacidad de los gobernantes para mostrarse cercanos a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Según el autor, la legitimidad ya no depende exclusivamente de la representación electoral o de la legalidad formal de las decisiones, sino también de la percepción de proximidad, escucha y sensibilidad frente a las demandas sociales (Rosanvallon, 2009). Bajo esta perspectiva, los Consejos Comunitarios constituyeron una estrategia orientada a fortalecer precisamente esa forma de legitimidad,

proyectando la imagen de un presidente presente en el territorio, dispuesto a escuchar directamente a la población y comprometido con la solución de problemas concretos.

La estructura misma de estos encuentros contribuía a reforzar esta percepción. A diferencia de los mecanismos tradicionales de representación política, en los que las demandas ciudadanas suelen canalizarse a través de partidos políticos, congresistas, organizaciones sociales o procedimientos administrativos, los Consejos Comunitarios permitían una interacción directa con el jefe de Estado. Esta característica reducía parcialmente el papel de los intermediarios tradicionales y fortalecía la centralidad de la figura presidencial dentro de la relación entre ciudadanía y poder político. Los ciudadanos no observaban únicamente la actuación de las instituciones, sino que presenciaban personalmente la intervención del presidente frente a los problemas planteados, generando una asociación directa entre la respuesta estatal y el liderazgo presidencial.

Un ejemplo de esta dinámica puede observarse en el Consejo Comunitario realizado en Arauca el 21 de febrero de 2004. Durante la jornada, ciudadanos, representantes de gremios y autoridades locales expusieron directamente al presidente preocupaciones relacionadas con la seguridad, la presencia de grupos armados ilegales y las dificultades económicas que enfrentaba la región. En respuesta, Uribe no solo contestó públicamente las inquietudes formuladas, sino que impartió instrucciones inmediatas a miembros de su gabinete presentes en el encuentro y asumió compromisos concretos frente a varias de las solicitudes planteadas. Más allá de los resultados efectivos de dichas medidas, este tipo de interacción proyectaba la imagen de un presidente accesible, involucrado personalmente en los problemas regionales y dispuesto a actuar de manera inmediata frente a las demandas ciudadanas.

La lógica de estos encuentros también se evidenciaba en asuntos relacionados con infraestructura, educación, salud o prestación de servicios públicos. En numerosos Consejos Comunitarios, ciudadanos y líderes locales planteaban dificultades específicas sobre carreteras, hospitales, escuelas o proyectos de inversión regional. Aunque muchas de estas problemáticas correspondían formalmente a competencias de entidades territoriales o de organismos especializados de la administración pública, la respuesta presidencial se producía de forma directa ante la audiencia. Esta dinámica generaba un efecto simbólico relevante: la capacidad de respuesta del Estado aparecía asociada visiblemente a la figura del presidente, fortaleciendo la percepción de eficacia gubernamental y consolidando una forma de legitimidad basada en la cercanía y la intervención directa.

La cobertura mediática amplificó significativamente el alcance de esta estrategia. Los Consejos Comunitarios eran transmitidos por televisión pública, emisoras institucionales y diversos medios de comunicación nacionales, permitiendo que audiencias mucho más amplias observaran estas interacciones. Aunque la participación presencial estaba limitada a quienes asistían físicamente a cada encuentro, la retransmisión nacional proyectaba hacia millones de ciudadanos una imagen permanente de cercanía entre el presidente y la población. Como resultado, los Consejos Comunitarios dejaron de ser únicamente escenarios locales de gestión gubernamental para convertirse en espacios de comunicación política de alcance nacional.

Un aspecto particularmente llamativo es que muchos de estos encuentros se extendían durante varias horas y eran transmitidos prácticamente en su totalidad. En términos contemporáneos, podría afirmarse que funcionaban como una especie de transmisión en vivo del gobierno, permitiendo observar en tiempo real las interacciones entre el presidente, los

funcionarios públicos y los habitantes de distintas regiones del país. Aunque los soportes tecnológicos eran distintos a los utilizados actualmente, la lógica de exposición permanente del liderazgo presidencial presenta similitudes con las formas de comunicación política que hoy se desarrollan a través de plataformas digitales y redes sociales.

Si bien durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez las redes sociales aún no ocupaban el lugar central que poseen en la actualidad, los Consejos Comunitarios desempeñaron funciones que resultan funcionalmente comparables a las que posteriormente asumirían las plataformas digitales dentro de la comunicación política. Ambos mecanismos permiten reducir la distancia entre gobernantes y gobernados, fortalecer la visibilidad del liderazgo presidencial y construir una percepción de comunicación directa que disminuye el protagonismo de intermediarios tradicionales. La diferencia fundamental radica en el soporte tecnológico utilizado; la lógica política subyacente resulta, en muchos aspectos, similar.

El desafío metodológico que plantea la comparación entre los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro consiste precisamente en evitar una equiparación mecánica entre tecnologías pertenecientes a contextos históricos distintos. Por esta razón, el análisis no se centra en comparar plataformas específicas, sino en identificar mecanismos funcionalmente equivalentes de comunicación política. Desde esta perspectiva, los Consejos Comunitarios pueden entenderse como un antecedente de las actuales formas de comunicación desintermediada, en la medida en que permitieron fortalecer la relación directa entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía, construir legitimidad alrededor de la acción gubernamental y consolidar la presencia permanente del Ejecutivo en el espacio público.

Asimismo, los Consejos Comunitarios contribuyeron a reforzar procesos de personalización política ampliamente estudiados por la literatura contemporánea. Nadia Urbinati sostiene en *Me the People: How Populism Transforms Democracy* que las democracias actuales han experimentado una creciente tendencia hacia formas de representación centradas en liderazgos individuales, donde la relación entre ciudadanía y sistema político se articula cada vez más alrededor de figuras concretas que concentran visibilidad, capacidad de interpretación y representación simbólica de las demandas sociales (Urbinati, 2019). En el caso colombiano, la reiteración de los Consejos Comunitarios, la constante exposición pública del presidente y la construcción de una relación directa con diversos sectores sociales contribuyeron a consolidar una forma de legitimidad estrechamente vinculada a la figura presidencial.

Los Consejos Comunitarios no pueden ser comprendidos únicamente como mecanismos administrativos de gestión territorial. Su relevancia trasciende la función gubernamental inmediata y se proyecta hacia el ámbito de la comunicación política y de la construcción de legitimidad. Estos espacios permitieron fortalecer la proximidad entre el Ejecutivo y la ciudadanía, consolidar la visibilidad presidencial y reducir parcialmente los canales tradicionales de intermediación política. Precisamente por ello constituyen un antecedente fundamental para comprender las transformaciones posteriores de la comunicación política en Colombia y ofrecen un punto de comparación metodológicamente válido para analizar las estrategias de comunicación directa desarrolladas durante el gobierno de Gustavo Petro a través de plataformas digitales y redes sociales.



Durante sus 8 años de Gobierno, Uribe presidió Consejos Comunitarios en todo el país.



Crédito de la imagen: Solano, Miguel Ángel, 2009, código 003, «Consejo Comunitario de Gobierno número 223, Villavicencio- Meta, que lidera el Presidente Álvaro Uribe Vélez.» Archivo Presidencia de la República de Colombia.

3.3 La plataforma X como instrumento de comunicación directa y construcción de legitimidad en el gobierno de Gustavo Petro

Si los Consejos Comunitarios constituyeron durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez el principal mecanismo de comunicación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía, en el caso del gobierno de Gustavo Petro dicha función ha sido desempeñada principalmente por las plataformas digitales y, de manera particular, por la red social X (anteriormente Twitter). La transformación de los ecosistemas comunicativos durante las últimas dos décadas ha modificado profundamente las formas en que los líderes políticos interactúan con la ciudadanía, construyen legitimidad y participan en la disputa por la definición de los problemas públicos. En este nuevo escenario, la comunicación política ya no depende exclusivamente de los medios tradicionales ni de los canales institucionales formales, sino que puede desarrollarse de manera inmediata y permanente a través de plataformas digitales que permiten una interacción constante entre gobernantes y ciudadanos.

Esta transformación ha sido ampliamente estudiada por Manuel Castells, quien sostiene que el ejercicio del poder en las sociedades contemporáneas depende cada vez más de la

capacidad para influir en los procesos de comunicación y en la construcción de significados colectivos. En *Communication Power*, Castells afirma que la disputa política moderna se desarrolla en gran medida en el ámbito de la comunicación, donde distintos actores compiten por imponer interpretaciones sobre los acontecimientos públicos y construir legitimidad alrededor de sus decisiones (Castells, 2009). Desde esta perspectiva, las plataformas digitales no constituyen únicamente herramientas tecnológicas, sino espacios donde se disputa la legitimidad política y donde los líderes pueden fortalecer su capacidad de influencia sobre la opinión pública.

Dentro de este contexto, la plataforma X ocupa un lugar central en la estrategia comunicativa del gobierno de Gustavo Petro. Desde antes de asumir la Presidencia, Petro había consolidado una presencia constante en esta red social, utilizándola como un espacio de intervención política permanente. Sin embargo, una vez posesionado como presidente, la plataforma adquirió una relevancia aún mayor, convirtiéndose en un canal a través del cual comunica decisiones gubernamentales, responde a coyunturas políticas, expresa posiciones frente a debates institucionales y construye narrativas destinadas a respaldar iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. En este sentido, X no opera únicamente como una herramienta de difusión informativa, sino como un mecanismo de comunicación directa que permite al presidente interactuar con amplios sectores de la ciudadanía sin depender de intermediarios tradicionales.

Uno de los ejemplos más significativos de esta dinámica puede observarse en la discusión pública alrededor de la reforma al sistema de salud promovida por el gobierno. Durante el trámite legislativo de la iniciativa, Petro utilizó de manera recurrente su cuenta oficial para explicar los objetivos de la reforma, responder a críticas formuladas por sectores de oposición

y cuestionar el funcionamiento del modelo de aseguramiento existente. En distintas publicaciones sostuvo que el sistema presentaba problemas estructurales que impedían garantizar efectivamente el derecho a la salud y defendió la necesidad de transformar la arquitectura institucional sobre la cual operaban las Entidades Promotoras de Salud (EPS). A través de estos mensajes, la plataforma se convirtió en un espacio donde el presidente no solo informaba sobre el contenido de la reforma, sino que también construía una narrativa orientada a legitimar políticamente la iniciativa gubernamental ante la ciudadanía.



Publicación de la cuenta oficial de Gustavo Petro relacionada con la reforma al sistema de salud.

Fuente: Cuenta oficial @petrogustavo en X.

La importancia de este tipo de publicaciones radica en que permiten observar cómo las redes sociales pueden ser utilizadas para intervenir directamente en debates legislativos que tradicionalmente se desarrollaban dentro de escenarios institucionales más restringidos. En lugar de limitarse a la discusión parlamentaria, la controversia sobre la reforma se trasladó simultáneamente al espacio digital, donde el presidente participó activamente en la construcción de argumentos destinados a respaldar la propuesta gubernamental. De esta

manera, la comunicación digital operó como un mecanismo de legitimación política que complementó los canales institucionales tradicionales.

Una situación similar puede identificarse en la controversia generada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira durante 2023. Como se analizó en el capítulo anterior, el gobierno justificó la adopción de medidas extraordinarias a partir de la existencia de una crisis humanitaria relacionada con el acceso al agua, la alimentación y los servicios básicos en la región. Posteriormente, cuando la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de algunas de estas medidas, el presidente utilizó de manera reiterada la plataforma X para defender la actuación gubernamental y reiterar la necesidad de mantener una intervención estatal robusta frente a las condiciones de vulnerabilidad existentes en el departamento.

En distintas publicaciones, Petro insistió en que la situación de La Guajira constituía una emergencia real que exigía respuestas excepcionales por parte del Estado. Más allá de la discusión jurídica sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas, resulta relevante observar cómo la plataforma fue utilizada para construir respaldo político alrededor de una decisión gubernamental que enfrentaba cuestionamientos institucionales. En este caso, X funcionó como un escenario donde el Ejecutivo intentó legitimar públicamente su actuación mediante la construcción de una narrativa centrada en la protección de derechos fundamentales y en la necesidad de responder a una crisis social histórica.



Publicación de la cuenta oficial de Gustavo Petro relacionada con la emergencia en La Guajira.

Fuente: Cuenta oficial @petrogustavo en X.

La utilización de la plataforma también ha sido particularmente visible en la relación del Ejecutivo con otras instituciones del Estado. A diferencia de periodos presidenciales anteriores, una parte importante de los desacuerdos entre el gobierno y actores como el Congreso de la República, organismos de control o incluso la Corte Constitucional se ha desarrollado públicamente a través de redes sociales. En distintas ocasiones, el presidente ha utilizado su cuenta de X para pronunciarse sobre decisiones legislativas, cuestionar actuaciones institucionales o expresar desacuerdos frente a decisiones que considera contrarias a las transformaciones impulsadas por su gobierno. Esta práctica ha ampliado significativamente la capacidad del Ejecutivo para intervenir en debates públicos de manera inmediata y sin la mediación de actores tradicionales.

Particularmente relevante resulta la utilización de la plataforma para promover movilización ciudadana alrededor de determinadas iniciativas gubernamentales. Durante las discusiones sobre las reformas sociales impulsadas por el gobierno, Petro recurrió en múltiples oportunidades a X para respaldar convocatorias ciudadanas, apoyar jornadas de movilización y destacar la importancia de la participación popular en el debate político. Esta dimensión resulta especialmente significativa porque evidencia cómo las redes sociales permiten articular de manera directa la relación entre liderazgo presidencial, opinión pública y acción colectiva.

Las publicaciones relacionadas con las movilizaciones del Primero de Mayo constituyen un ejemplo ilustrativo de esta dinámica. A través de su cuenta, el presidente convocó a la ciudadanía a participar en jornadas de apoyo a las reformas impulsadas por el gobierno, presentando dichas movilizaciones como expresiones legítimas de participación democrática y respaldo popular. En consecuencia, la plataforma no solo fue utilizada para comunicar decisiones gubernamentales, sino también para fortalecer procesos de movilización política vinculados a la agenda del Ejecutivo.



Publicación de la cuenta oficial de Gustavo Petro convocando o respaldando movilizaciones ciudadanas.

Fuente: Cuenta oficial @petrogustavo en X.

Desde una perspectiva teórica, estas dinámicas pueden relacionarse con los procesos de personalización política identificados por Nadia Urbinati. En *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, la autora sostiene que las democracias contemporáneas experimentan una creciente centralidad de liderazgos individuales que buscan establecer vínculos directos con la ciudadanía, reduciendo parcialmente la importancia de los mecanismos tradicionales de intermediación política (Urbinati, 2019). Sin que ello implique necesariamente una ruptura con el orden democrático, sí supone una transformación de las formas mediante las cuales se construye legitimidad política en las democracias contemporáneas.

En el caso colombiano, la utilización permanente de X por parte de Gustavo Petro evidencia precisamente esta tendencia. La plataforma permite al presidente intervenir directamente en la agenda pública, responder de manera inmediata a acontecimientos coyunturales, defender

decisiones gubernamentales y construir narrativas orientadas a fortalecer el respaldo ciudadano frente a determinadas iniciativas políticas. Al igual que ocurrió con los Consejos Comunitarios durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, el elemento central no es la tecnología utilizada, sino la construcción de una relación directa entre liderazgo presidencial y ciudadanía.

La comparación entre ambos gobiernos no debe entenderse como una comparación entre herramientas tecnológicas distintas, sino entre mecanismos funcionalmente equivalentes de comunicación política. Mientras los Consejos Comunitarios constituyeron el principal instrumento de proximidad presidencial durante los gobiernos de Uribe, la plataforma X ha desempeñado una función similar durante el gobierno de Petro. En ambos casos, el objetivo consiste en fortalecer la comunicación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía, reducir la dependencia de intermediarios tradicionales y construir legitimidad alrededor de la acción gubernamental. Las diferencias tecnológicas son evidentes; sin embargo, la lógica política subyacente permite identificar continuidades relevantes en las formas contemporáneas de ejercicio del liderazgo presidencial en Colombia.

4. Conclusiones

La presente investigación partió del interés por comprender de qué manera los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro han utilizado instrumentos jurídicos y estrategias de comunicación política para construir legitimidad presidencial y promover transformaciones institucionales dentro del sistema democrático colombiano. A lo largo del análisis fue posible establecer que, pese a las profundas diferencias ideológicas, programáticas y contextuales que caracterizan a ambos gobiernos, existen elementos comunes que permiten comprender ciertas dinámicas contemporáneas del ejercicio del poder presidencial en Colombia.

Los hallazgos muestran que los instrumentos jurídicos no constituyen únicamente mecanismos técnicos destinados a regular la acción estatal, sino también herramientas mediante las cuales los gobiernos impulsan procesos de reorganización institucional, amplían capacidades de intervención pública y redefinen, en distinta medida, las relaciones entre los actores que integran el sistema político. Tanto en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como en el de Gustavo Petro, el recurso a mecanismos constitucionales y legales permitió desarrollar agendas gubernamentales orientadas a responder a problemáticas consideradas prioritarias, ya fuera en materia de seguridad, fortalecimiento institucional o garantía de derechos sociales. Sin embargo, el análisis evidenció que el impacto político de estos instrumentos no puede ser evaluado exclusivamente a partir de su validez formal, sino también a partir de sus efectos acumulativos sobre la distribución práctica del poder y sobre la capacidad del Ejecutivo para incidir en la configuración institucional del Estado.

En el caso de Álvaro Uribe Vélez, la utilización de estados de excepción, decretos legislativos y reformas administrativas se produjo en un contexto marcado por la centralidad de la

seguridad democrática y por la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta estatal frente al conflicto armado. Por su parte, el gobierno de Gustavo Petro ha recurrido a instrumentos jurídicos orientados principalmente a intervenir problemáticas sociales estructurales y a promover procesos de reorganización institucional asociados a su proyecto de transformación estatal. Aunque las finalidades perseguidas son diferentes, ambos casos permiten observar cómo el derecho opera simultáneamente como instrumento de gobierno, mecanismo de implementación de políticas públicas y recurso de legitimación de la acción presidencial.

De manera complementaria, la investigación permitió identificar que la construcción de legitimidad política constituye una dimensión fundamental para comprender el ejercicio del poder presidencial contemporáneo. Los Consejos Comunitarios durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el uso intensivo de la plataforma X por parte de Gustavo Petro representan expresiones distintas de un mismo fenómeno: la búsqueda de mecanismos de comunicación desintermediada que permitan fortalecer el vínculo entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía. A través de formatos diferentes, condicionados por los avances tecnológicos y por las transformaciones del ecosistema comunicativo, ambos gobiernos desarrollaron estrategias orientadas a reducir la dependencia de intermediarios tradicionales, posicionar narrativas propias sobre los asuntos públicos y consolidar una presencia constante en el espacio político nacional.

Uno de los principales aportes de esta investigación consiste precisamente en demostrar que las dimensiones jurídica y comunicativa del poder no pueden ser analizadas de manera aislada. Lejos de constituir esferas independientes, ambas se encuentran profundamente articuladas. Mientras los instrumentos jurídicos permiten materializar decisiones con efectos institucionales concretos, las estrategias de comunicación política contribuyen a construir las

condiciones de legitimidad necesarias para su implementación y sostenimiento. La interacción entre estas dos dimensiones permite comprender de manera más completa los mecanismos a través de los cuales los liderazgos presidenciales contemporáneos fortalecen su capacidad de acción dentro de sistemas democráticos caracterizados por la existencia de múltiples controles, contrapesos y espacios de disputa política.

Los resultados obtenidos también permiten matizar algunas aproximaciones presentes en la literatura sobre populismo, erosión democrática y concentración del poder. La evidencia analizada no permite afirmar la existencia de una relación automática entre el uso de instrumentos jurídicos por parte del Ejecutivo y procesos de debilitamiento democrático. Del mismo modo, tampoco resulta suficiente la sola existencia de estrategias de comunicación directa para concluir la presencia de dinámicas populistas o autoritarias. Lo que emerge del estudio es un panorama más complejo, en el cual la incidencia política de estas herramientas depende de los contextos institucionales en los que operan, de los objetivos perseguidos por los gobiernos y de la capacidad de respuesta de los mecanismos de control y equilibrio propios del sistema democrático.

En este sentido, la investigación permite responder la pregunta que orientó el estudio al demostrar que los gobiernos utilizan instrumentos jurídicos y mecanismos de comunicación política no solo para implementar políticas públicas o gestionar coyunturas específicas, sino también para construir legitimidad, fortalecer su capacidad de incidencia y promover procesos de transformación institucional dentro del marco democrático. Los casos de Álvaro Uribe Vélez y Gustavo Petro evidencian que dichas estrategias pueden adoptar formas diferentes según las prioridades de gobierno, los recursos disponibles y las condiciones históricas de cada administración, pero también muestran que la articulación entre derecho,

comunicación y liderazgo presidencial constituye un elemento central para comprender las dinámicas contemporáneas del poder político en Colombia.

Finalmente, esta investigación busca contribuir a la comprensión de un fenómeno que trasciende a los gobiernos aquí estudiados. Más allá de las particularidades de cada liderazgo, los hallazgos sugieren que el análisis del poder presidencial en Colombia exige prestar atención tanto a los instrumentos jurídicos que permiten intervenir la realidad institucional como a los mecanismos de comunicación mediante los cuales se construye legitimidad y se movilizan apoyos políticos. Comprender esta interacción resulta fundamental para analizar los procesos de cambio institucional, las transformaciones de la representación política y los desafíos que enfrenta la democracia colombiana en un contexto caracterizado por la creciente centralidad de los liderazgos presidenciales y por la permanente reconfiguración de las relaciones entre Estado, ciudadanía y poder político.

5. Referencias:

Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.

<https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>

Canovan, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Alianza Editorial.

Congreso de la República de Colombia. (2002-2023). *Gaceta del Congreso de la República de Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.imprenta.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-802 de 2002*. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-466 de 2017*. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2002-2023). *Archivo de discursos presidenciales y comunicados oficiales*. Presidencia de la República de Colombia.

García Villegas, M. (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo del Hombre Editores.

Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189-260.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Siglo XXI Editores.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Müller, J.-W. (2016). *What is populism?* University of Pennsylvania Press.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1986-2006*. Siglo XXI Editores.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo: Historia, teoría y crítica*. Manantial.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584.
- Svampa, M. (2020). El estallido social en América Latina y el Caribe: Rupturas, resistencias e incertidumbres. *Encartes*, 3(6), 13-42.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Open University Press.

Tufekci, Z. (2017). *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*. Yale University Press.

Urbinati, N. (2019). *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press.

Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22. <https://doi.org/10.2307/422412>

Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 1837 de 2002: Por el cual se declara el estado de conmoción interior*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 2002 de 2002: Medidas para el control del orden público*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 2455 de 2002: Medidas complementarias de seguridad y orden público*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Decreto 1750 de 2003: Escisión del Instituto de Seguros Sociales y creación de Empresas Sociales del Estado*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Decreto 1777 de 2003: Reorganización y supresión de entidades estatales*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Decreto 1905 de 2003: Modificación de la estructura de la administración pública*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Decreto 1085 de 2023: Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Decreto 1267 de 2023: Medidas para la prestación de servicios públicos en La Guajira*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Decreto 1276 de 2023: Disposiciones especiales de contratación estatal durante la emergencia*. Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Decreto 1277 de 2023: Reorganización de competencias administrativas para atender la emergencia en La Guajira*. Diario Oficial de la República de Colombia.