



## **EL ESTADO NO CAMBIA DE DUEÑO** *El empalme presidencial y la prueba invisible de la República*

**Por: Fabio A. Marulanda V.**

*«Toda noticia tiene una historia. Toda historia tiene una Geología del Poder®».*

### **I**

#### **El día después de las elecciones**

Existe un momento de la democracia del que casi nadie habla. No ocurre durante las campañas electorales, cuando los candidatos recorren plazas prometiendo el futuro. Tampoco sucede el día en que millones de ciudadanos depositan su voto esperando que ese pequeño papel contribuya a decidir el destino de la nación. El momento verdaderamente decisivo comienza después. Cuando termina el ruido de las urnas y empieza el silencio del Estado.

Ese instante posee un nombre aparentemente administrativo: empalme. La palabra parece técnica, incluso burocrática. Evoca reuniones, informes, inventarios, cuadros presupuestales y archivos oficiales. Sin embargo, pocas etapas de la vida republicana contienen una carga política tan profunda

como la transición entre un gobierno que concluye y otro que apenas comienza. Allí la democracia deja de ser una promesa electoral y se convierte en un examen práctico sobre la fortaleza de sus instituciones.

Las noticias publicadas durante los primeros días de julio de 2026 describen precisamente el inicio de ese proceso. El gobierno entrante anunció un esquema de trabajo que califica como ordenado, auditado, verificable y público; propuso mecanismos técnicos para la entrega de información y manifestó la intención de construir una transición que permita conocer el verdadero estado de la administración nacional. Al mismo tiempo, desde distintos sectores surgieron preocupaciones sobre la calidad de la información disponible, el estado de las finanzas públicas y la necesidad de preservar la transparencia durante las últimas semanas del gobierno saliente.

Sería fácil reducir todo este episodio a una confrontación entre dos proyectos políticos. La coyuntura invita precisamente a ello. Cada declaración es interpretada como una victoria o una derrota para alguno de los bandos que compiten por la opinión pública. Pero esa lectura, aunque comprensible, resulta insuficiente para quien pretende comprender la historia antes que simplemente comentarla. Porque el problema no es únicamente quién entrega el poder.

Ni siquiera quién lo recibe.

La verdadera pregunta es otra.

*¿Qué es exactamente lo que se entrega cuando cambia un gobierno?*

### **II**

#### **El Estado no viaja en las cajas de un ministerio**

Una de las imágenes más engañosas de la política consiste en creer que el poder cambia de manos el día de la posesión presidencial.

En realidad, el Estado no cabe dentro de un despacho, ni dentro de un ministerio, ni siquiera dentro del Palacio de Nariño. El Estado es una construcción mucho más compleja. Está formado por instituciones, archivos, funcionarios de carrera, presupuestos, sistemas de información, decisiones judiciales, memoria administrativa, políticas públicas, infraestructura, compromisos internacionales y millones de relaciones invisibles que continúan existiendo mucho después de que un presidente abandona su cargo.

Por eso el empalme constituye uno de los momentos más delicados de toda democracia. Lo que se transmite no es únicamente información. Se transmite capacidad institucional. Se entrega la continuidad del Estado. Se preserva —o se pone en riesgo— la confianza de la República en sí misma.

Resulta significativo que el gobierno entrante haya insistido en conceptos como verificabilidad, auditoría, publicidad y trazabilidad documental, además de proponer mecanismos homogéneos para la entrega de información y el acompañamiento de organismos de control. Independientemente de las posiciones políticas de cada ciudadano, esos principios expresan una aspiración que trasciende a cualquier administración: que el Estado pueda conocerse a sí mismo con claridad en el momento de la transición.

La discusión, por consiguiente, no pertenece exclusivamente al terreno administrativo. Pertenece a la teoría del Estado. Desde los primeros pensadores del constitucionalismo moderno quedó claro que el poder público no podía confundirse con la voluntad personal de quienes circunstancialmente lo ejercen. La autoridad democrática descansa precisamente en esa separación. Los gobiernos administran. La República permanece.

Éste constituye uno de los principios más importantes del constitucionalismo contemporáneo y, paradójicamente, uno de los que con mayor facilidad se olvidan durante los períodos de alta polarización. Cuando las campañas electorales se convierten en confrontaciones existenciales, comienza a instalarse la peligrosa idea de que el triunfo de un candidato equivale a la apropiación del Estado por parte de un proyecto político. La historia demuestra exactamente lo contrario. Las democracias sobreviven porque ninguna mayoría, por amplia que sea, puede convertirse en propietaria de las instituciones comunes.

Y quizá sea precisamente allí donde el concepto de Geología del Poder® encuentra una de sus expresiones más claras. Así como una montaña conserva capas formadas durante millones de años, el Estado acumula decisiones, normas, prácticas administrativas y memorias institucionales que ningún gobierno crea por sí solo ni puede destruir completamente. Cada administración añade un nuevo estrato. Ninguna comienza desde cero.

### III

#### **La ilusión de creer que los gobiernos son propietarios del Estado**

Hay una tentación que acompaña a todas las democracias, especialmente a las más polarizadas. Consiste en confundir la victoria electoral con la propiedad del Estado. Quien gana una elección comienza a hablar como si hubiera recibido un mandato para disponer de toda la maquinaria pública según su propia voluntad. Quien pierde, por el contrario, suele comportarse como si el Estado le hubiera sido arrebatado. Ambas percepciones parten de un mismo error: olvidar que las elecciones cambian gobiernos, pero no cambian al propietario de la República.

El Estado no pertenece al presidente saliente. Tampoco pertenece al presidente entrante. Pertenece a la Nación.

Puede parecer una afirmación evidente. Sin embargo, pocas ideas han resultado tan difíciles de consolidar en la historia política de América Latina. Durante buena parte del siglo XIX, los cambios de gobierno significaban también cambios completos en la administración pública, en la orientación institucional e incluso en la forma de comprender el propio Estado. Cada victoria electoral o militar inauguraba una especie de nueva fundación de la República, como si el país comenzara nuevamente su historia cada vez que cambiaba el ocupante del poder.

Colombia no escapó completamente a esa tradición. Nuestra historia republicana está atravesada por momentos en los cuales el Estado fue entendido más como una prolongación del gobierno que como una institución permanente al servicio de todos los ciudadanos. Basta recorrer las guerras civiles del siglo XIX, la hegemonía conservadora, la República Liberal, el Frente Nacional o incluso las profundas reformas introducidas por la Constitución de 1991 para advertir que el debate nunca ha girado únicamente alrededor de quién gobierna. También ha girado alrededor de la forma como cada proyecto político entiende la relación entre el Estado y la sociedad.

Precisamente por eso el empalme presidencial posee un significado que trasciende los informes técnicos y las reuniones entre funcionarios. Constituye uno de los pocos momentos en los que la República demuestra si realmente ha logrado separar la continuidad institucional de las disputas partidistas. Allí se pone a prueba una idea sencilla, pero decisiva: los archivos públicos no pertenecen a un ministro; los sistemas de información no pertenecen a un

gobierno; las políticas públicas no son patrimonio privado de una administración. Todo ello forma parte de una construcción colectiva que debe permanecer disponible para quien reciba legítimamente la responsabilidad de gobernar.

En ese sentido, el empalme no es un simple procedimiento administrativo. Es un acto de confianza republicana. Supone reconocer que la autoridad política es transitoria mientras que las instituciones están llamadas a perdurar. Cuando esa diferencia se comprende, la transición entre gobiernos deja de percibirse como una disputa por el control del Estado y comienza a entenderse como un ejercicio de continuidad democrática.

Sin embargo, las transiciones nunca son completamente neutrales. Cada gobierno desea que su legado sea reconocido y que sus decisiones sean interpretadas favorablemente por la historia. Del mismo modo, cada nueva administración aspira a demostrar la necesidad de sus reformas y la legitimidad de su propio proyecto político. Esa tensión es natural. Lo que no resulta compatible con una democracia madura es permitir que dicha tensión comprometa la integridad de las instituciones o la transparencia con la cual deben transmitirse los asuntos públicos.

Por esa razón, las primeras semanas de un empalme constituyen una oportunidad excepcional para observar la verdadera cultura política de un país. Allí desaparecen los discursos de campaña y aparece el Estado real: sus fortalezas, sus debilidades, sus archivos, sus finanzas, sus capacidades y también sus silencios. Es un momento de revelación institucional. Lo que durante cuatro años permaneció disperso entre ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas comienza a reunirse para responder una sola pregunta:

*¿en qué condiciones recibe la República el gobierno que acaba de ser elegido?*

Ésa es la pregunta que debería interesar a todos los ciudadanos, independientemente de sus simpatías políticas. Porque las democracias no se fortalecen cuando un gobierno derrota al otro. Se fortalecen cuando el Estado demuestra que puede sobrevivir con dignidad al cambio de quienes lo administran.

Y quizá sea precisamente allí donde el empalme adquiere un significado histórico. No es únicamente la transferencia de documentos o de competencias. Es la ceremonia silenciosa mediante la cual la República recuerda que el poder pertenece siempre a los ciudadanos y nunca a quienes lo ejercen de manera temporal.

#### **IV**

#### **La primera prueba del nuevo gobierno**

Todo gobierno llega acompañado por una promesa. Unos hablan de cambio. Otros de continuidad. Algunos ofrecen reformas profundas; otros prefieren la estabilidad. Las campañas electorales viven de esas diferencias. Sin embargo, una vez terminan las elecciones, todos enfrentan exactamente la misma obligación: recibir un Estado que no les pertenece y administrarlo en nombre de quienes sí son sus verdaderos dueños, los ciudadanos.

Ésa es la razón por la cual el empalme constituye la primera gran prueba de cualquier administración. Antes de presentar reformas, anunciar proyectos o impulsar nuevas leyes, un gobierno necesita conocer con precisión el país que recibe. No basta con las cifras oficiales. Es indispensable comprender el estado de las finanzas públicas, la situación de los programas sociales, el avance de las obras, las

obligaciones pendientes y los compromisos adquiridos por el Estado. Gobernar sin ese conocimiento sería como intentar navegar un barco sin conocer el estado de su casco.

Los documentos conocidos durante los primeros días del proceso de transición muestran precisamente esa preocupación. La insistencia en la entrega ordenada de la información, en la verificación de los datos y en la necesidad de un diagnóstico compartido revela que el empalme no consiste únicamente en transmitir documentos. Consiste en transmitir conocimiento institucional. Sin ese conocimiento, la continuidad del Estado comienza a deteriorarse desde el primer día.

Pero existe una responsabilidad igualmente importante para el gobierno que termina. Su legado no será juzgado únicamente por las obras inauguradas o por las cifras que presente en sus informes finales. También será evaluado por la forma como entregue la administración pública. Un empalme transparente constituye, en sí mismo, una expresión de respeto por la República. Significa reconocer que las instituciones son más importantes que las diferencias partidistas y que la democracia continúa mucho después de la ceremonia de posesión presidencial.

Quizá esa sea una de las lecciones menos visibles de toda transición política. Mientras la atención pública se concentra en los nombres del nuevo gabinete o en los primeros anuncios del presidente electo, la verdadera fortaleza institucional se está construyendo silenciosamente en cientos de oficinas donde servidores públicos organizan archivos, verifican cifras y preparan la información que permitirá al nuevo gobierno comenzar su trabajo. Allí no hay discursos. Hay Estado.

## V

### El verdadero legado de un gobierno

Existe una pregunta que rara vez aparece en las ruedas de prensa al terminar un gobierno. Los periodistas preguntan por las cifras de crecimiento, por el déficit fiscal, por las obras ejecutadas, por las reformas aprobadas o por las promesas incumplidas. Todas son preguntas legítimas. Pero hay una que, paradójicamente, resulta mucho más importante y casi nunca se formula: *¿deja el gobierno un Estado más fuerte que el que recibió?*

La respuesta a esa pregunta trasciende cualquier balance administrativo. Un gobierno puede entregar carreteras, hospitales, escuelas o programas sociales. Puede dejar mejores o peores indicadores económicos. Todo ello forma parte de su gestión y será materia de evaluación por parte de la ciudadanía y de la historia. Sin embargo, existe un patrimonio aún más valioso. Se trata de la fortaleza institucional que permite al siguiente gobierno ejercer sus funciones con reglas claras, información confiable y una administración pública capaz de garantizar la continuidad del Estado.

Esa continuidad constituye uno de los mayores logros de una democracia. Las repúblicas maduras no se distinguen porque todos sus gobiernos sean exitosos. Se distinguen porque las instituciones sobreviven incluso a los errores de quienes las administran. Esa capacidad de permanecer es, quizá, la mayor expresión de la inteligencia política de una nación.

Por eso el empalme presidencial merece una atención mucho mayor de la que normalmente recibe. No representa un simple cambio de funcionarios ni una ceremonia protocolaria entre dos administraciones. Es el momento en que la República demuestra si ha

conseguido construir un Estado que pertenece a los ciudadanos y no a los gobiernos. Allí se pone a prueba una idea fundamental del constitucionalismo moderno: el poder cambia de manos; las instituciones permanecen.

Las informaciones conocidas durante las primeras semanas del proceso de transición reflejan precisamente esa preocupación por garantizar un intercambio ordenado de información, una revisión técnica de la administración pública y mecanismos que permitan conocer con precisión el estado de los asuntos nacionales. Más allá de las diferencias políticas, ese esfuerzo responde a una exigencia republicana que ninguna democracia debería considerar secundaria: asegurar que el relevo en el gobierno no signifique una ruptura en el funcionamiento del Estado.

Sin embargo, sería ingenuo pensar que los desafíos terminan cuando concluye el empalme. A partir de ese momento comienza una tarea mucho más compleja. El nuevo gobierno deberá demostrar que es capaz de transformar aquello que considera necesario sin debilitar las instituciones que hacen posible la vida republicana. Gobernar no consiste únicamente en cambiar políticas públicas. También exige preservar aquello que garantiza la continuidad del Estado por encima de las diferencias ideológicas.

Allí reside una de las paradojas más interesantes de la democracia. Los ciudadanos eligen gobiernos precisamente para que introduzcan cambios. Pero esos cambios solo producen estabilidad cuando respetan las reglas que permiten que el siguiente gobierno pueda hacer exactamente lo mismo. La alternancia política constituye, en ese sentido, una forma de confianza mutua entre generaciones. Cada administración recibe una obra inacabada y tiene el deber de

entregarla, fortalecida o debilitada, a quienes la sucederán.

Quizá por eso la pregunta verdaderamente importante no sea quién administrará el Palacio de Nariño durante los próximos cuatro años. La pregunta que debería acompañarnos es otra: **¿estamos construyendo un Estado que pueda resistir las pasiones de la política sin perder la confianza de los ciudadanos?** Esa respuesta no depende únicamente de un presidente, de un Congreso o de una Corte. Depende de la cultura republicana que una sociedad sea capaz de construir a lo largo del tiempo.

Y allí la historia vuelve a cumplir una función insustituible. Nos recuerda que las naciones no se edifican mediante actos heroicos aislados, sino mediante una paciente acumulación de instituciones, prácticas y responsabilidades compartidas. La República no se hereda como un objeto terminado. Se recibe como una tarea permanente.

## **Epílogo**

### **Una República siempre inacabada**

Cuando este ensayo llegue a manos del lector, probablemente la agenda pública ya estará ocupada por otras noticias. Nuevas controversias desplazarán las actuales. Habrá nuevos discursos, nuevas cifras y nuevas discusiones políticas. Así funciona la vida democrática y así funciona también el periodismo.

La historia, en cambio, avanza con otro ritmo.

Mientras la noticia cambia de un día para otro, la historia observa aquello que permanece. Su tarea no consiste en anticipar vencedores ni en emitir sentencias políticas. Consiste en recordar que cada acontecimiento forma parte de un proceso más amplio, donde las instituciones, las ideas

y la confianza ciudadana suelen resultar mucho más decisivas que el brillo efímero de cualquier coyuntura.

Quizá esa sea la invitación de estas páginas. Mirar el empalme presidencial no únicamente como un procedimiento administrativo ni como un episodio de confrontación política, sino como uno de los momentos en que la República revela con mayor claridad la calidad de sus instituciones. Porque es precisamente cuando un gobierno entrega el poder cuando descubrimos si el Estado pertenece realmente a los ciudadanos o si todavía seguimos confundiendo la administración temporal con la propiedad permanente.

En una democracia madura, los gobiernos pasan sin que la República se tambalee. Ésa debería ser siempre nuestra aspiración. Porque las elecciones pueden dividir a una sociedad durante algunos meses. Las instituciones deben ser capaces de unirla durante generaciones.

Y quizá sea ésa la primera lección que nos deja este nuevo capítulo de la historia política colombiana.

La República nunca está terminada.

Se construye cada día.

También durante los silenciosos días del empalme.

### **Para seguir pensando**

**«La democracia no demuestra su fortaleza el día en que cuenta los votos. La demuestra el día en que entrega el poder sin que la República pierda la memoria de sí misma».**

- \*\*\* **Fabio A. Marulanda V.**
- ☆Historiador. Universidad Nacional de Colombia-UNAL.
- ☆Abogado. Universidad Autónoma Latinoamericana-UNAULA.
- ☆Traductor. Universidad de Antioquia-UDEA.
- ☆Maestrando. Derecho Penal Internacional y Transnacional. Universidad de La Rioja-UNIR, España.

