

Franklin Moreno Millán\*

## Reelección presidencial y alteraciones a la constitución de 1991

### *Presidential re-election and alterations to the constitution of 1991*

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2011  
Fecha de aprobación: 28 de octubre de 2011

#### RESUMEN

La reelección presidencial inmediata no ha sido característica del Sistema Constitucional Colombiano, ni trae consigo cambios institucionales pero sí evidencia la necesidad de modificar el reparto de competencias en la Constitución, por cuanto esta no fue equilibrada sino que privilegió la función ejecutiva en el poder público.

**Palabras Claves:** *Palabras Claves:* Reelección presidencial, Sistema presidencial, Separación de funciones, Frenos y contrapesos, Acto legislativo

#### ABSTRACT

The immediate presidential reelection was not characteristic of the Colombian constitutional system, and it not brings institutional change but sow the need to modify the distribution of powers in the Constitution, as this was not balanced but favored the executive function in public power

**Key words:** Reelection, Presidential system, Separation of duties, Checks and balances, Legislative Act.

\*Abogado Universidad Santiago de Cali. Magister en derecho –énfasis en derecho público- Universidad Externado de Colombia. Profesor asociado Universidad San Buenaventura Cali. Miembro Grupo de Investigación GIPCODE (Universidad San Buenaventura Cali), Correo electrónico: fmorenomillan@gmail.com

## 1. ANTECEDENTES

### 1. 1. En las Constituciones anteriores a 1991

Una somera revisión a la Historia Constitucional Colombiana<sup>2</sup>, permite concluir que la figura de la reelección presidencial inmediata es ajena a la tradición jurídica del país. Prueba de ello es que, salvo contadas excepciones como la de la llamada Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821<sup>3</sup> que permitió una reelección inmediata, debida, en parte, al enorme poder político del Libertador Simón Bolívar, no han existido más ejemplos de reelección inmediata en Colombia. Sin embargo, cabe aclarar que en ese entonces el modelo político difería sustancialmente al actual, en razón a que el sistema democrático no permitía el sufragio universal y quienes resultaban electos llegaban con la venia de unas pocas mayorías<sup>4</sup>.

Pocos años más tarde, y luego del *Decreto Orgánico* del 27 de agosto de 1828, por el cual el Libertador Simón Bolívar concentró en él las facultades ejecutiva y legislativa, llegaría la Constitución Política de 1830, dictada por el llamado *Congreso Admirable*. En esta, se extendió a ocho años el periodo presidencial sin posibilidad de reelección inmediata<sup>5</sup>.

A raíz de la separación de Venezuela en 1829 y de Quito en 1830, quedando escindido el Gobierno colombiano de sus vecinos en lo que antiguamente había sido el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, en el año de 1832 se

<sup>2</sup>Al respecto, ha dicho la doctrina que: “Para desentrañar los principios la historia es crucial en ese proyecto, porque debemos saber algo acerca de las circunstancias en que una persona habló para tener una idea clara de lo que quiso decir al hablar como lo hizo” Cf. Dworkin, Ronald. *Introduction the moral reading and the majoritarian premise Freedom’s law*. Cambridge, Massachusetts, Harvard Press, 1999, p. 37.

<sup>3</sup>Decía el Artículo 107 lo siguiente: “La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión. República de la Gran Colombia, *Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 105.

<sup>4</sup>Decía el Artículo 27 lo siguiente: “Para ser elector se requiere: 1) Ser sufragante parroquial no suspenso, 2) Saber leer y escribir, 3) Ser mayor de veinte y cinco años cumplidos y vecino de cualquiera de las parroquias del cantó que va a hacer las elecciones, 4) Ser dueño de una propiedad raíz que alcance al valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico”. *Ibid.*, p. 105.

<sup>5</sup>Decía el Artículo 83 lo siguiente: “El Presidente y Vicepresidente de la República durarán en sus funciones ocho años, contados desde el día 15 de febrero, y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos en el

expide la Constitución del Estado de la Nueva Granada, antecedida por la Ley Fundamental de la Nueva Granada de 1831 y el Decreto Legislativo del 15 de diciembre de ese mismo año. Por medio del primero, se dio carácter jurídico a la separación de Venezuela. Con el segundo, se dictaron algunas medidas transitorias para conjurar la emergencia que representaba la escisión de Colombia.

En esta nueva Constitución, se establecía la prohibición de reelección inmediata, aunque sí diferida, habiendo transcurrido, por lo menos, un periodo presidencial<sup>6</sup>. Asimismo, quienes hubieran ejercido la presidencia, por lo menos dos años antes de la elección, no podrían ser elegidos para el periodo siguiente<sup>7</sup>.

Con la Constitución de 1843, precedida del conflicto denominado “*la Guerra de los Supremos*”, se mantiene la prohibición de reelección inmediata con la posibilidad de volver al cargo pasado por lo menos un periodo<sup>8</sup>.

Seguiría la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853. Esta mantendría la regla de la Constitución de 1843, esto es, la prohibición de reelección inmediata con la posibilidad de volver transcurrido, por lo menos, un periodo presidencial<sup>9</sup>. Esta Constitución, sin embargo, trae

siguiente periodo”. República de la Gran Colombia, *Constitución Política de 1830*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 142.

<sup>6</sup>Decía el Artículo 102 lo siguiente: “*El presidente y vicepresidente de la república durarán en sus funciones cuatro años contados desde el día en que han debido prestar el juramento conforme al artículo cien, y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos hasta pasado un periodo constitucional*”. Estado de la Nueva Granada, *Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 185.

<sup>7</sup>Decía el Artículo 103 lo siguiente: “*Los que hubieren ejercido el poder ejecutivo por dos años a lo menos inmediatamente antes de la elección ordinaria, no podrán ser elegidos presidente y vicepresidente de la república en el inmediato periodo*”. *Ibid.*, p. 185.

<sup>8</sup>Decía el Artículo 87 lo siguiente: “*El Presidente y el Vicepresidente de la República durarán cuatro años en sus destinos; y el Presidente, dentro de los cuatro años siguientes no podrá volver a ejercer el mismo destino, ni el de Vicepresidente de la República*”. Estado de la Nueva Granada, *Constitución Política de 1843*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª Ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 231.

<sup>9</sup>Decía el Artículo 32 lo siguiente: “*El periodo de duración del Presidente y Vicepresidente de la Nueva Granada, se contará desde el día 1º de abril inmediato a su elección. Ninguno podrá ser reelegido sin la intermisión de un periodo íntegro*”. República de la Nueva Granada, *Constitución Política de la Nueva Granada de 1853*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. op. cit. p. 282.

consigo una diferencia sustancial con las anteriores. En ella, se reitera en su Artículo 6º lo dicho en el también Artículo 6º del Acto Legislativo de 1851, en el sentido de que se elimina la esclavitud<sup>10</sup>; se amplía la base de electores (Artículo 3)<sup>11</sup>; se garantiza el sufragio directo y secreto (Artículo 13)<sup>12</sup> y se excluyen los requisitos de propiedad o alfabetismo y se generan nuevos espacios democráticos<sup>13</sup>. Aún así, persiste la prohibición de reelección inmediata, lo que da cuenta, desde aquel entonces, de la importancia de este principio para el Derecho Constitucional Colombiano.

Condenada al fracaso como estuvo esta Constitución, por la débil regulación en torno al carácter federal del Estado colombiano, en el año de 1858 se llega a la Constitución Política para la Confederación Granadina. Este nuevo marco constitucional reiteró la prohibición de reelección inmediata con la posibilidad de reelección diferida<sup>14</sup>.

Luego, vendría un momento que se podría denominar *hito* en la historia colombiana. Las disputas partidistas que se venían presentando desde la década del treinta y la constante pugna entre centralistas y federalistas, conllevó a la guerra civil que terminaría en el año de 1863 con la victoria del ala liberal encabezada por el General Tomás Cipriano de Mosquera. De

<sup>10</sup>Decía el Artículo 6º del Acto Legislativo lo siguiente: “No hay ni habrá esclavos en la Nueva Granada”. Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo de 1851 (25.04.1851)*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. op. cit. p. 262. Decía el Artículo 6º de la Constitución de 1853 lo siguiente: “No hay ni habrá esclavos en la Nueva Granada”. República de la Nueva Granada, *Constitución Política de la Nueva Granada de 1853*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 278.

<sup>11</sup>Decía el Artículo 3 lo siguiente: “Son ciudadanos los varones granadinos que sean, o hayan sido casados, o que sean mayores de veintiún años”. Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo de 1851 (25.04.1851)*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 262.

<sup>12</sup>Decía el Artículo 13 lo siguiente: “Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos periodos: 1º Por Presidente y Vicepresidente de la República...”. República de la Nueva Granada, *Constitución Política de la Nueva Granada de 1853*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 279.

<sup>13</sup>Por ejemplo, el Artículo 13 previó que los ciudadanos elegirían a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación. Asimismo, conforme al Artículo 44 a los magistrados y fiscales de los tribunales. *Ibid.*, p. 279.

<sup>14</sup>Decía el Artículo 46 lo siguiente: “El ciudadano que, elegido Presidente de la Confederación llegue a ejercer las funciones de tal, no podrá ser reelegido para el mismo puesto en el periodo inmediato”. Confederación Granadina, *Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 319.

esta situación, saldría la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, conocida también como la *Constitución de Rionegro*, que limitó a dos años el periodo presidencial con la prohibición de reelección inmediata<sup>15</sup>. Respecto al sufragio, se eliminó su carácter universal previendo que la elección no se haría por los ciudadanos sino por los Estados, a razón de un voto por cada Estado<sup>16</sup>.

Luego, viene la Constitución Política de la República de Colombia de 1886, surgida del movimiento de regeneración liderado por Rafael Núñez. En lo referente al tema de la reelección, los delegados de los diferentes Estados presentaron un proyecto según el cual no habría reelección presidencial inmediata<sup>17</sup>.

Posteriormente y durante los debates dados por los 14 delegatarios de los Estados, se presentaron algunas propuestas de reforma a esta prohibición. La más controvertida, fue allegada por el señor Miguel Antonio Caro, quien propuso que fuera la ley, la que determinara las situaciones de inelegibilidad inmediata<sup>18</sup>. Fuertes voces se levantaron contra esta propuesta quedando entonces en el Artículo 127 la prohibición de reelección inmediata, siendo posible la reelección alternada o el retiro del cargo antes de los 18 meses previos a la elección<sup>19</sup>. Sin embargo, el Artículo

<sup>15</sup>Decía el Artículo 79 lo siguiente: “*El periodo de duración del presidente de los Estados Unidos y de los Senadores y representantes, será de dos años*”. A su vez, el inciso 2 del Artículo 75 decía que: “*El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia no podrá ser reelegido para el próximo periodo*”. Estados Unidos de Colombia, *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 366-367.

<sup>16</sup>Decía el artículo 75 que: “*La elección del Presidente de la Unión se hará por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación...*” *Ibíd.*, p. 366

<sup>17</sup>Decía el Artículo 125 del proyecto lo siguiente: “*El individuo que haya ejercido la Presidencia, por cualquier motivo, no podrá ser elegido Presidente para el subsiguiente periodo*”. República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 414.

<sup>18</sup>Decía su propuesta lo siguiente: “*La Ley determinará los casos en los cuales el que haya ejercido el Poder Ejecutivo, permanente o transitorio, no puede ser elegido Presidente de la República para el subsiguiente periodo*”. Tomado de Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>19</sup>Decía el Artículo 127 lo siguiente: “*El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el periodo inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los diez y ocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis meses precedentes al día de la elección del nuevo*

114 original estableció un periodo de seis años para el Presidente, con lo cual se menguaba la tristeza que los reeleccionistas sentían por haber sido derrotados en las discusiones.

Esta prohibición relativa del Artículo 127 sufrió tres modificaciones antes de llegar a la Constitución de 1991. En efecto, la Constitución de 1886, en su redacción original, permitía que, quien estuviere ejerciendo la presidencia, se retirara 18 meses antes de la culminación de su periodo para aspirar nuevamente a la primera magistratura. Los cambios introducidos fueron los siguientes:

Primero, mediante el Artículo 28 del Acto Legislativo 3° de 1910, se dispuso que, en ningún caso, el Presidente fuera reelegible para el periodo inmediatamente siguiente<sup>20</sup>. Como dato particular, se volvió al sufragio universal sujeto a la condición de ciudadano alfabeto o a que se tuviera una renta anual de trescientos pesos o propiedad raíz de valor de mil pesos<sup>21</sup>.

Posteriormente, mediante el Artículo 32 del Acto Legislativo 1° de 1945, se dispuso que, no podría ocupar la primera magistratura, además de lo originalmente previsto, el ciudadano que, seis meses antes de la elección, se hubiera desempeñado como Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Procurador General de la Nación o Contralor General de la República<sup>22</sup>.

---

*presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo*". República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 414.

<sup>20</sup>Decía el Artículo 28 lo siguiente: "*El presente de la república no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato. No podrá ser elegido presidente de la República ni Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido el Poder Ejecutivo dentro del año inmediatamente anterior a la elección*". Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 3° de 1910 (31.10.1910)* en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 462.

<sup>21</sup>Artículo 44 del Acto Legislativo No. 3 de 1910 que decía lo siguiente: "*Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente Presidente de la República y Representantes*". Ibid., p. 464.

<sup>22</sup>Decía el Artículo 32 lo siguiente: "*El presidente de la república no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato. No podrá ser elegido Presidente de la República ni Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que seis meses antes de la elección haya ejercido el cargo de Ministro del Despacho, de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de Consejero de Estado, de Procurador General de la Nación o de Contralor General de la República*". Acto Legislativo 1 de 1945. Ibid., p. 505.

Finalmente, mediante el Artículo 45 del Acto Legislativo 1º de 1968, se ampliaron las causales de inelegibilidad agregándole que no podía ser elegido presidente el ciudadano que, un año antes de la elección, hubiera ejercido cualquiera de los cargos a que se refería el inciso primero del artículo 108<sup>23</sup>.

## 1.2. Reelección y Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, estableció en su Artículo 197 que, no podía ser elegido como Presidente de la República, el ciudadano que, a cualquier título, hubiere ejercido la presidencia. Se exceptuaba de esta prohibición al vicepresidente cuando no se hubiera desempeñado por más de tres meses, continuos o discontinuos, en el ejercicio del cargo.

Decía la norma lo siguiente:

*“ARTÍCULO 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cubre al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio”.*

Esta norma dejaba atrás una larga tradición de reelección presidencial diferida existente en el país desde 1830, al prohibirla tanto en forma inmediata como diferida.

Durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron quince propuestas relacionadas con la reelección

<sup>23</sup>Decía el Artículo 45 lo siguiente: “El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el periodo inmediato. No podrá ser elegido Presidente de la República ni Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro de un año antes de la elección. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso primero del artículo 108”. Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 1º de 1968 (12.12.1968)*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 574. A su vez, decía el Artículo 108 de la Constitución de 1886, lo siguiente: “El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema, el Procurador de la Nación y los Gobernadores no podrán ser elegidos miembros del Congreso sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Tampoco podrá ser Senador o Representante ningún individuo, por Departamento o circunscripción electoral donde tres meses antes de las elecciones haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar”. República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas de Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003. op. cit. p. 408.



presidencial. De ellas, trece se oponían a la reelección tanto inmediata como diferida, es decir, una prohibición absoluta, mientras que las dos restantes hablaban de una reelección diferida.

Entre los argumentos en contra de la propuesta de permitir la reelección diferida, estuvo que *En estos días se ha discutido mucho sobre la conveniencia o inconveniencia de la reelección del Presidente de la República. Pero se discute por circunstancias accidentales y coyunturales de la política actual. Es claro que aun bajo otro tipo de gobierno, este sistema constitucional es perjudicial y es peligroso. Inequívocamente la concepción no es buena y no es liberal. Dentro del sistema, tal como ha evolucionado, aun después de la Constitución de 1886, hacia la monarquía, la capacidad de reconstruirla con un solo interregno de cuatro años, puede dar origen a los peores hábitos de gobierno...*<sup>24</sup>.

Asimismo, se dijo por el Delegatario Hernando Herrera Vergara que, *“Con ello se busca, además, evitar que, en adelante, se continúe con la práctica tan nociva de que cada ciudadano que termina su período en la presidencia, al día siguiente se convierte en potencial candidato de su partido, o de su grupo, para la próxima elección, frenando así las legítimas aspiraciones de muchos de sus copartidarios y convirtiendo a los expresidentes en una institución de arbitramento en la vida política del Estado...”*<sup>25</sup>.

En el mismo sentido, se dijo que: *“En síntesis, podría buscarse una mayor participación democrática impidiendo que una misma persona desempeñe el cargo por más de un período presidencial y la politización gubernamental a favor del Presidente a favor de su reelección”*<sup>26</sup>.

En el primer debate dado ante la Comisión Tercera, de los dieciséis delegados, tres no votaron, tres lo hicieron a favor de la reelección diferida y diez votaron por una prohibición absoluta de la reelección.

<sup>24</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, No. 21 del 15 de marzo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 1-29. Febrero a marzo de 1991.

<sup>25</sup> *Gaceta Constitucional* No. 30 del 1 de abril de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 30-59. Abril de 1991.

<sup>26</sup> *Gaceta Constitucional* No. 41 del 9 de abril de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 30-59. Abril de 1991.



En el segundo debate del proyecto y el primero en plenaria, el informe se presentó en dos informes-ponencia. Uno titulado *Estructura del Estado y Rama Ejecutiva*<sup>27</sup>, el otro *Elección de Presidente por el Sistema de Doble Vuelta; Período Calidades; Posesión y No Reelección*<sup>28</sup>.

Es en el segundo informe-ponencia donde se profundiza el tema de la reelección del Presidente, reproduciendo la ponencia del primer debate y reiterándose el sentido de las votaciones. Finalmente, se aprueba en esta instancia la prohibición absoluta de reelección presidencial. Decía la propuesta en ese momento lo siguiente:

*“Quien a cualquier título hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República no podrá ser elegido para éste ni para el de Designado (vicepresidente), ni desempeñarlo en períodos presidenciales diferentes”*<sup>29</sup>.

Luego de varias proposiciones sustitutivas, la Comisión Codificadora tenía una propuesta del siguiente tenor:

*“No podrá ser Presidente de la República ni Vicepresidente el ciudadano que a cualquier título hubiera ejercido la Presidencia”*<sup>30</sup>.

Tras intensas discusiones, el lunes 1 de julio, los delegados Jaime Arias López, Iván Marulanda, Horacio Serpa Uribe y otros hacen la siguiente propuesta sustitutiva:

*“No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cubre al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio”*.

<sup>27</sup>Gaceta Constitucional No. 78 de 21 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

<sup>28</sup>Gaceta Constitucional No. 73 de 14 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

<sup>29</sup>Gaceta Constitucional No. 83 de 27 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

<sup>30</sup>Gaceta Constitucional No. 113 de 5 de julio de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 100-12199. Junio a agosto de 1991.

Se procede a la votación, sometiendo primero a consideración el texto aprobado en primer debate, que no obtiene ningún voto; luego la propuesta de la comisión codificadora, que obtiene un (1) voto; y finalmente la propuesta sustitutiva transcrita, que obtiene un total de cincuenta y dos (52) votos, convirtiéndose así en el texto definitivamente aprobado por la Asamblea.

Con todo esto, se concluye que la voluntad del Constituyente delegado de 1991 era la de mantener una prohibición absoluta de la reelección presidencial, en contra incluso de una tradición histórica cual era la de permitir la reelección presidencial diferida.

Como dijo la Corte: *“Así las cosas, la reelección inmediata es una figura jurídica ajena a la evolución constitucional en Colombia ni fue tema deseado por el Constituyente soberano. Por el contrario, pareciera deducirse de las características históricas propias de nuestro sistema político y del querer expreso del Constituyente soberano un rechazo manifiesto a la reelección inmediata en cabeza del Presidente de la República”*<sup>31</sup>.

## 2. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional, ha tenido oportunidad de pronunciarse en dos ocasiones sobre el tema de la reelección presidencial inmediata. La primera, en relación con el Acto Legislativo 2º de 2004, *“Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”*. La segunda, sobre la Ley 1354 de 2009, *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*. A continuación, una síntesis de tales pronunciamientos.

<sup>31</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

## 2.1. Primer pronunciamiento de la Corte Constitucional

Con ocasión del Acto Legislativo 20 de 2004, “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, la Corte tuvo la oportunidad de abordar, en alrededor de diecinueve sentencias, las acusaciones hechas contra esta reforma. Sin embargo, se considera que la sentencia hito es la C-1040 de 2005 y, por ello, se centrará el análisis en ella. Sin embargo, también versaron sobre el tema las sentencias C-1041 de 2005<sup>32</sup>, C-1042 de 2005<sup>33</sup>, C-1043 de 2009<sup>34</sup>, C-1044 de 2004<sup>35</sup>, C-1045 de 2005<sup>36</sup>, C-1046 de 2005<sup>37</sup>, C-1047 de 2005<sup>38</sup>, C-1048 de 2005<sup>39</sup>, C-1049 de 2005<sup>40</sup>, C-1050 de 2005<sup>41</sup>, C-1052 de 2005<sup>42</sup>, C-1053 de 2005<sup>43</sup>, C-1055 de 2005<sup>44</sup>, C-1056 de 2005<sup>45</sup>, C-1057 de 2005<sup>46</sup>, C-034 de 2006<sup>47</sup>, C-174 de 2006<sup>48</sup> y C-278 de 2006<sup>49</sup>.

<sup>32</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1041/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>33</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1042/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>34</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1043/2009*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>35</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1044/2004*, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>36</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1045/2005*, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>37</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1046/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>38</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1047/2005*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>39</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1048/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>40</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1049/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>41</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1050/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>42</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1052/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>43</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1053/2005*, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>44</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1055/2005*, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>45</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1056/2005*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>46</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1057/2005*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>47</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-034/2006*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Los argumentos sobre los cuales tuvo que pronunciarse el alto tribunal fueron los siguientes: (i) sustitución de la forma de Estado, (ii) sustitución del régimen político, (iii) sustitución de la forma de gobierno y, (iv) sustitución del principio de igualdad.

### 2.1.1. Sustitución de la forma de Estado

A juicio de la Corte Constitucional, la forma de Estado, como elemento definitorio del Estado colombiano, no se afecta ni sustituye con la posibilidad de una reelección presidencial inmediata<sup>50</sup>.

Los elementos que definen el Estado, están descritos, principalmente, en el Artículo 1º superior que reza lo siguiente:

*“Artículo 10. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

De conformidad con este precepto, los elementos que definen e individualizan el Estado colombiano son los siguientes: social de derecho, unitario, descentralizado, democrático, pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en la prevalencia del interés general y en la solidaridad de las personas que lo integran.

<sup>48</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia* C-174/2006, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>49</sup>C-278/2006, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>50</sup>El concepto de *Estado* alude a la forma de distribución del poder. La distribución puede darse desde el punto de vista territorial caso en el cual se habla, regularmente, de Estados unitarios, federados, regionales y autonómicos; también desde el punto de vista de las estructuras jurídicas, encontrando Estados constitucionales, autocráticos e intermedios. Asimismo, se habla de Estado como sociedad políticamente organizada para designar los órganos, las funciones y el orden jurídico que le respalda en sus actuaciones. Para los efectos del presente artículo, se recogerán esas distintas visiones. Sobre el primer criterio véase Rodríguez-Zapata, Jorge. *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 60 y Jellinek, Georg. *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas S.A., 1981, pp. 10-20. Sobre el segundo criterio, véase Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 41-45. Sobre el tercer criterio véase Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 215-220.

En los términos y bajo las consecuencias de la reforma constitucional a la reelección, esta no vulnera la forma de Estado por cuanto ninguno de los anteriores elementos “*puede tenerse como suprimido, subvertido o integralmente sustituido en razón a que, por virtud del acto legislativo acusado, hoy en Colombia se permite la reelección presidencial*”<sup>51</sup>.

Para la Corte, en el aspecto preciso del carácter social<sup>52</sup> y democrático del Estado<sup>53</sup>, se tiene que sigue siendo el pueblo quien soberanamente elige al Presidente; los órganos de vigilancia y control mantienen la plenitud de sus atribuciones; el sistema de frenos y contrapesos no se altera en tanto no desaparecen los instrumentos de su ejercicio; la independencia constitucional de los órganos sigue garantizada; no se atribuyen nuevas funciones ni mayores poderes al Presidente; se crean reglas claras de juego electoral a través de la ley de garantías electorales<sup>54</sup> y, los actos que se adopten en ejercicio de la reelección son objeto de control judicial<sup>55</sup>.

### 2.1.2. Sustitución del régimen político

En segundo lugar, tuvo la Corte que abordar la acusación hecha en el sentido de que esta reforma constituía una sustitución del sistema o

<sup>51</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>52</sup>Para la jurisprudencia, “a) *El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado Colombiano es tal, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.* b) *Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales*”. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-406/1992*, magistrado ponente *Ciro Angarita Barón*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011). Un análisis preciso sobre el desarrollo de la cláusula del Estado social de derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana en Upegui Mejía, Juan Carlos. *Doce tesis en torno al concepto de Estado social de derecho*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

<sup>53</sup>Para la jurisprudencia constitucional, “*El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo*”. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-180/1994*, magistrado ponente *Hernando Herrera Vergara*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>54</sup>Ley 996 de 2005, “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../ley/.../ley\\_0996\\_2005.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/.../ley/.../ley_0996_2005.htm). (01.08.2001).

régimen político colombiano<sup>56</sup>. Al respecto, eran cuatro las expresiones de esa sustitución: (i) afectación del pluralismo político<sup>57</sup>, (ii) merma de la participación ciudadana en forma igualitaria, (iii) posibilidades de abuso de podery, (iv) concentración del poder.

Al respecto, expresó la Corte, de entrada, que la posibilidad de una reelección presidencial inmediata no convierte, por sí sola, un régimen presidencial en presidencialista<sup>58</sup>. No puede, dice la Corte, hacerse un examen a partir de consideraciones de orden práctico sobre los posibles efectos de una reforma sino que, es preciso, en este sentido, demostrar que *“los poderes que la Constitución confiere al Presidente de la República dentro de un sistema de frenos y contrapesos, resulta remplazado por un esquema de equilibrios integralmente diferente u opuesto a raíz del establecimiento de la reelección presidencial inmediata, de tal manera que si se reformase la Constitución en ese punto, se habría producido en realidad una verdadera sustitución de la Constitución”*<sup>59</sup>. Es decir, reconoce el tribunal que el juicio que ella realiza es un juicio de validez y no un juicio de inconveniencia respeto de las normas sujetas a su control<sup>60</sup>.

A juicio del alto tribunal, la consideración histórica según la cual la prohibición de la reelección presidencial, inmediata y diferida, prevista en el año 1991, impide una reforma posterior que adecúe la norma superior a

<sup>55</sup>Por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral seguirá vigilante, de conformidad con lo establecido en el Artículo 265 de la C.N. y en la Ley 996 de 2005, que no se vulneren las reglas del juego electoral.

<sup>56</sup>Un régimen político es descrito como el esquema del equilibrio de fuerzas entre los grupos que conforman una sociedad en un momento dado de la historia. En tal sentido, cabe hablar, por ejemplo, de regímenes democráticos, fascistas, comunistas, etc. Cf. Berstein, Serge. *Los regímenes políticos del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1996.

<sup>57</sup>El pluralismo es una concepción que parte de tres supuestos: (i) la existencia de opciones diversas, (ii) la aceptación de esas opciones y, (iii) el reconocimiento del valor intrínseco de esa opción diversa. Sobre estos tres elementos, véase Sartori, Giovanni. *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001. pp. 17-20.

<sup>58</sup>Un sistema presidencialista, como bien lo apuntaba el profesor Naranjo Mesa, es una degeneración el sistema presidencial en el que el Presidente concentra tantos poderes que la separación de funciones y la independencia de los otros órganos termina siendo una ilusión. Cf. Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá D.C, Temis, 12ª Ed., 2010, p. 309.

<sup>59</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>60</sup>En igual sentido, Corte Constitucional de Colombia, *sentencias C-247/1999*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra y *C-1052/2001*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

nuevas circunstancias políticas y sociales, no es válida en tanto los procesos constituyentes son procesos de *reacomodamiento institucional*. Considerar lo contrario sería tanto como llegar a la conclusión que la Constitución consagró cláusulas pétreas<sup>61</sup>, entre ellas la relacionada con la prohibición de reelección presidencial.

Las consideraciones sobre las cuales la Corte asienta su tesis según la cual esta reforma no afectó el régimen político son las siguientes: por un lado, la reelección no se acompañó de una ampliación de las competencias presidenciales de las cuales se desprenda que el presidente-candidato, ahora, y no antes, puede abusar de su investidura para fines electorales y, por otro, la Constitución prevé un sinnúmero de garantías que blindan el equilibrio político y electoral.

Dentro de tales garantías, a guisa de ejemplo, tenemos la ampliación de los espacios de participación democrática; la institucionalización de los derechos de la oposición; el fortalecimiento de los partidos políticos; una mayor independencia del sufragio; una sociedad civil más articulada; un mejor proceso comunicativo; una clara división de funciones entre ramas y órganos del poder público, acompañada del principio de frenos y contrapesos; una fuerte actividad jurisdiccional, especialmente en lo constitucional y lo contencioso administrativo; la potestad legislativa delegada en el Presidente claramente reducida; una función electoral encomendada a un órgano independiente; la existencia de órganos autónomos e independientes, como el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión<sup>62</sup> o la Comisión Nacional del Servicio Civil; la elección popular de alcaldes y gobernadores; la procedencia de los estados de excepción en condiciones más rigurosas y con mayores controles; unas

<sup>61</sup>Las cláusulas pétreas son aquellas cláusulas de la Constitución que no admiten modificación alguna. Este concepto, usado por vez primera en la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-551 de 2003, *magistrado ponente* Eduardo Montealegre Lynett, sirvió de sustento para decir que, si bien es cierto, “la Carta de 1991 no estableció cláusulas pétreas o inmodificables”, también lo es que el Artículo 374 superior consagra un límite competencial al poder de reforma al establecer que ella puede ser reformada, *contrario sensu*, no puede ser sustituida. Sobre el concepto, los tipos de cláusulas pétreas y los límites al poder de reforma de la Constitución de 1991 véase, Ramírez Cleves, Gonzalo. *Límites de la reforma constitucional en Colombia*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2005.

<sup>62</sup>Mediante el Acto Legislativo 2 de 2011, “*Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia*”, se elimina el sustento constitucional de la Comisión Nacional de Servicio Civil. Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_02\\_2011](http://www.secretariassenado.gov.co/.../acto_legislativo_02_2011). (01.08.2011).



fuerzas militares no deliberantes y sometidas a autoridades civiles; y, una carrera administrativa aplicable a gran parte de la función pública<sup>63</sup>.

Adicional a esto, dice la Corte, los eventuales abusos que, motivados por el ansia de reelección pueda cometer el presidente-candidato, no son consecuencia directa la reforma sino que obedecen al comportamiento personal y, por qué no, metajurídico de los actores políticos. Esta eventual situación, es parte de la ponderación que en ejercicio de la libre configuración democrática hace quien aprueba la reforma, no correspondiéndole a la Corte hacer un análisis de constitucionalidad, basada única y exclusivamente en los posibles malos usos que se haga de las normas.

Con base en lo anterior, se declara que no hay sustitución del régimen político.

### 2.1.3. Sustitución de la forma de gobierno

La tercera de las acusaciones estaba relacionada con una supuesta sustitución de la forma de gobierno<sup>64</sup>. Esta acusación, a juicio de la Corte, implica un acercamiento teórico a la forma de gobierno presidencial para, a partir de una síntesis de sus elementos esenciales y diferenciadores, establecer si la reforma desnaturaliza esta forma de gobierno o si, simplemente, se está ante una más de sus expresiones.

En este sentido, se expresa que los elementos definitorios del sistema presidencial de gobierno son: (i) la elección popular del Presidente, (ii) un ejecutivo dual, esto es, que reconozca simultáneamente al presidente las

<sup>63</sup>Mediante Acto Legislativo 1 de 2008, “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”, se quiso establecer una excepción al principio del ingreso por concurso a la función pública. Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_01\\_2008](http://www.secretariassenado.gov.co/.../acto_legislativo_01_2008). (01.08.2011). Al respecto, la Corte manifestó que dicha reforma constituía una sustitución a la Carta, en tanto reemplazaba temporalmente el principio de la carrera administrativa consignado en el Artículo 125 Constitucional. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-588/2009*, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo”. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>64</sup>La forma de gobierno alude a la estructura en las relaciones de poder. Al respecto, manifiesta la doctrina italiana que “*in primis, perché quando si parla di forma di governo si ha di mira una situazione eminentemente relazionale e cioè i rapporti che si instaurano tra due o più organi partecipanti all’indirizzo politico, nessuno dei quali viene mai in considerazione al di fuori di tale contesto*”. Cf. *Enciclopedia del Diritto*. Giuffrè editore. Varese (Italia). Tomo XIX. 1970. p. 636.

calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno, (iii) la inamovilidad del presidente antes de terminar su periodo, (iv) la imposibilidad de disolver el Congreso por parte del Presidente y, (v) la temporalidad en el ejercicio del cargo<sup>65</sup> esto es, “*por un tiempo determinado*”<sup>66</sup>.

Paralelo a estas características esenciales, existen otras que podrían catalogarse como secundarias o accidentales. Así, que la elección sea directa o casi directa; que el periodo oscile entre 4 y 8 años; las mayorías exigidas para su elección; la posibilidad de reelección, inmediata o diferida, son circunstancias que pueden tener pequeñas variaciones sin que esto se traduzca en una modificación al sistema de gobierno.

No es, entonces, la reelección inmediata un rasgo característico del sistema presidencial, por ende, su modificación es una opción legítima dentro de un Estado constitucional.

Distinto es, y así se reconoce por la doctrina<sup>67</sup>, que la reelección se acompañe de una exagerada concentración de poder en cabeza del Presidente. Ante esta circunstancia, lo que se reprocha no es, en sí mismo, la reelección, sino la posibilidad de perpetuar en el tiempo un ejercicio desequilibrado del poder, es decir, que aún sin reelección, un sistema presidencial donde se concentran demasiadas atribuciones en el ejecutivo es un sistema de gobierno desconfigurado.

Finalmente, el Sistema Presidencial de Gobierno es un modelo donde se confía la dirección general del Estado a una sola persona. En esta circunstancia, puede considerarse que esa relación de confianza entre elegido y elector se funda en la capacidad del gobernante para solucionar problemas coyunturales y estructurales de la sociedad. Siendo así, no merece ningún reproche un alargamiento del periodo cuando el tiempo inicial de gobierno, comparado con la complejidad de las soluciones a las

<sup>65</sup>En este sentido, véase, por ejemplo, Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Lijphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 81-84; Linz, Juan J. “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, “*Las Crisis del Presidencialismo*”, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

<sup>66</sup>Ver Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit. p. 97.

<sup>67</sup>Moreno Millán, Franklin. “Reelección presidencial inmediata y checks and balances”, en AA.VV. *Observatorio No. 3*, Cali, Universidad Santiago de Cali. 2005, pp. 20-30.

necesidades, termina siendo insuficiente. En esta hipótesis, nada impide una extensión del periodo que permita avanzar en políticas de largo plazo que podrían verse truncadas con la renovación de los actores políticos.

Así las cosas, la posibilidad de una reelección presidencial inmediata no sustituye la Constitución, en tanto no desconoce las características esenciales de esta forma de gobierno y, muy al contrario, hace parte de la naturaleza misma porque permite que políticas de largo aliento puedan ser materializadas.

#### 2.1.4. *Sustitución del principio de igualdad*

En cuarto y último lugar, se cuestionó la sustitución del principio de igualdad. Frente a esto, se consideró que la sustitución se evidenciaba en el hecho que el Presidente tiene a su disposición las herramientas con las que cuenta desde su cargo para el ejercicio de la primera magistratura, las cuales serían utilizadas en la campaña electoral en clara desventaja de los demás candidatos.

Adicional a lo anterior, se consideró que, permitir la participación del servidor público denominado *Presidente de la República* pero no permitir la participación de otros e, incluso, no permitir la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, era también una clara manifestación de la sustitución de este principio.

Frente a estas alegaciones, respondió la Corte que, una cosa son las contradicciones internas en la Constitución, las cuales surgen a partir de su contenido, y otra muy distinta es la sustitución de un principio que se considera definitorio.

En el primer caso, se está ante acusaciones de fondo, las cuales están excluidas del control de la Corte. En el segundo, se analizan vicios competenciales que sólo se presentan cuando el principio desaparece.

En este caso, expresa el alto tribunal, el principio de igualdad no se sustituye porque la Constitución no está consagrando de manera expresa prerrogativas en favor del presidente candidato, al contrario, se difiere a la

ley la competencia para regular la contienda electoral y se mantiene el régimen de incompatibilidades aplicable al Presidente.

No es posible, en este contexto, que el Presidente candidato desdibuje la función pública en busca de una reelección, por cuanto no se le entregan nuevas herramientas, ni se le permite el uso de los recursos públicos de forma distinta a la ya prevista en la Constitución y en la ley, a la par que se le colocan reglas para el desarrollo de su campaña electoral.

Con base en estas consideraciones, expresa la Corte que *“La presencia de una reforma constitucional que, de manera general y abstracta establece hacia el futuro la posibilidad de reelección presidencial, lo cual implica que la continuidad en el cargo del presidente en ejercicio no es una decisión del poder de reforma, sino una opción del electorado, encuentra la Corte que el poder de reforma constitucional no excedió su competencia al permitir la reelección presidencial, incluida la del presidente en ejercicio y los expresidentes”* y se declara la exequibilidad de la reforma<sup>68</sup>.

## 2.2. Segundo pronunciamiento de la Corte

Con ocasión de la Ley 1354 de 2009, *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*<sup>69</sup>, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de una segunda reelección.

En esta oportunidad, el tribunal fue un poco más severo en el examen de constitucionalidad, al punto que algunos de los argumentos desechados en el examen de la primera reelección, fueron precisamente los argumentos centrales para la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de competencia.

<sup>68</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>69</sup>Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/senado/.../ley/2009/ley\\_1354](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/.../ley/2009/ley_1354). (01.08.2011).

Los principios definitorios que, a juicio de la Corte, se ven sustituidos con la reforma son los siguientes: principio democrático, principio de separación de poderes y principio del sistema de gobierno presidencial.

### 2.2.1. Principio democrático

Respecto del principio democrático, estableció la Corte que, en el caso colombiano, este contiene dos grandes características. La primera de ellas, es que incorpora una particular visión del proceso político y, la segunda, que tiene un carácter expansivo.

Frente a la particular visión del proceso político, se expresó que, en conjunto, las normas de la Constitución están dirigidas a reivindicar el papel del ciudadano en la construcción de la identidad nacional. Prueba de ello son la existencia de elecciones periódicas para proveer cargos públicos (Artículo 260 de la C. P.); los períodos fijos de los cargos de elección popular, el reconocimiento mismo de la pluralidad de partidos, movimientos o fuerzas políticas, con igualdad de oportunidades electorales (C. P. arts. 40-3, 107 y 108); la existencia de un régimen de oposición (C.P. Artículo 112); la garantía de las libertades fundamentales, como lo son, la igualdad (C. P. Artículo 13) y las libertades de expresión y opinión (C. P. Artículo 20); y finalmente, (vi) en el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación y ejercicio del poder político, que se expresa, entre otros, en el derecho a elegir y ser elegido (C. P. Artículos 40-1 y 258) y en la posibilidad real de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (C. P. Artículos 40-7 y 125); la existencia de los mecanismos de participación ciudadana (Artículo 103) y la responsabilidad política del elegido frente a sus electores (Artículo 133).

Frente al carácter expansivo, recordó el alto tribunal que, a partir de un ejercicio democrático del poder, los conflictos se encauzan y se resuelven a partir de consensos o de un “*mínimo de democracia política y social*”<sup>70</sup>. Esto se suma a la permanente conquista de nuevos espacios de participación en los ámbitos públicos y privados que hacen “*posible la construcción de un*

---

<sup>70</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-089/1994*, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

*sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable”<sup>71</sup>.*

De este principio democrático y de la particular visión que genera el proceso político, se desprende el principio de la alternación en el ejercicio del poder. Esa alternancia, dijo la Corte, se presenta “(i) como eje del esquema democrático y (ii) como límite al poder político”.

Respecto al primer elemento, las democracias se identifican con el carácter rotatorio de sus autoridades. Frente al segundo, la existencia de periodos predeterminados se traduce en un carácter limitado y controlado del poder político, y es que “*El carácter periódico de las elecciones obliga a los elegidos a rendir cuentas ante los electores, de manera tal que el mandato de los primeros sólo será renovado – de estar prevista la reelección – cuando logren concitar el apoyo de los últimos, así mismo justifica la previsión de mecanismos para exigir la responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal de los elegidos*”<sup>72</sup>.

Esa alternancia en el ejercicio del poder político, si bien tiene sus excepciones como en el caso de los congresistas, se hace más evidente en casos tales como los Magistrados de las altas Cortes, esto es, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura (C.P. Artículos 233 y 239); el Fiscal General de la Nación (C. P. Artículo 249) y, el Contralor General de la República (C.P. Artículo 267).

A juicio de la Corte, la posibilidad de un periodo de doce años desconoce ese principio de la alternancia<sup>73</sup>, porque permite una duración muy larga

<sup>71</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-180/1994*, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>72</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-141/2010*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>73</sup>El principio de la alternancia ha sido reconocido, entre otros, en los artículos 248 de la *Constitución Política de El Salvador*, el cual expresa que: *Artículo 248.- La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. (...) No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*”. Disponible en [pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/ElSal83.html](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/ElSal83.html) (01.07.2011). También en el Artículo 374 de la *Constitución de Honduras* que dice lo siguiente: “Artículo 374.- No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al

en el cargo por la misma persona, lo cual se traduce en una sustitución del principio democrático.

### 2.2.2. Principio de la separación de poderes

Este principio, cuyo origen se remonta al constitucionalismo liberal de finales del siglo XVII, especialmente en las obras de John Locke<sup>74</sup> y Charles de Montesquieu<sup>75</sup>, formalizado en las constituciones de Massachusetts de 1780 y New Hampshire de 1783 en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>76</sup> y en el Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a cuyo tenor: “*Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución*”, se considera como definitorio del Estado colombiano. Así lo expresó la Corte con ocasión de la revisión al Acto Legislativo 2º de 2004, cuando declaró la inconstitucionalidad de la autorización al Consejo de Estado para que reglamentara la ley de garantías si no lo hacía el Congreso dentro del año siguiente<sup>77</sup>.

Al respecto, la doctrina ha reconocido “*dos modelos de separación de poderes*”<sup>78</sup>. El primero de ellos, consagra una separación rígida de funciones, donde cada órgano ejerce las competencias asignadas sin

---

territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el periodo subsiguiente”. Disponible en [pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html) (01.07.2011).

<sup>74</sup>Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Aguilar, 1956.

<sup>75</sup>Montesquieu, Charles Louis de. *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Libertad, 1944.

<sup>76</sup>Decía la Constitución de Massachusetts lo siguiente: “Artículo XXX. *In the government of this commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them; the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them; the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them; to the end it may be a government of laws, and not of men*”. Disponible en [www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm](http://www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm) (01-08-2011). A su vez, decía la Constitución de New Hampshire lo siguiente: “Artículo 37. *Separation of Powers. In the government of this State, the three essential powers thereof, to wit, the Legislative, Executive, and Judicial, ought to be kept as separate from, and independent of, each other, as the nature of a free government will admit, or as is consistent with that chain of connection that binds the whole fabric of the Constitution in one indissoluble bond of union and amity*”. Disponible en [www.nh.gov/constitution/constitution.html](http://www.nh.gov/constitution/constitution.html) (01-08-2011).

<sup>77</sup>Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1040/2005, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>78</sup>Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-971/2004, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).



interferir en las funciones de otro<sup>79</sup>. En el segundo, los órganos, igual tienen competencias separadas pero se controlan mutuamente. *“Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (checks and balances) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias”*<sup>80</sup>.

La Constitución colombiana consagra una serie de controles recíprocos que inscriben el sistema colombiano dentro de la segunda corriente, tal y como lo ha reconocido la Corte al expresar que, *“En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias”*<sup>81</sup>.

Considera entonces la Corte que, se desconoce la esencia de este principio, por cuanto el predominio exagerado de la figura del Presidente, sumado a un periodo de mando excesivamente largo, provoca la sumisión de otros órganos del poder público, en desmedro de esa autonomía e independencia que le es consustancial.

<sup>79</sup>Este modelo se implantó de manera bastante difusa en diversos contextos históricos, y en su expresión original tiene hoy muy poca aceptación teórica y práctica. Tal como se puso de presente por León Duguit, la rigidez en la separación funcional se convirtió históricamente en el camino hacia la arbitrariedad y el abuso de poder, como manifestaciones contrarias a los postulados de libertad y de protección a las garantías fundamentales alrededor de un régimen democrático de gobierno. Dicho autor sostenía que: *“[poner] a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculo entre ellos, sin interdependencia, sin solidaridad, es condenarlos fatalmente a la lucha; y como de estos dos poderes uno estará necesariamente peor armado que su rival, éste absorberá aquél”*. Véase, García Roca, Javier. “Del principio de la división de poderes”, *Revista jurídica Aequitas*, México, Editorial, 1998.

<sup>80</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-141/2010*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>81</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-971/2004*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

### 2.2.3. Principio del sistema presidencial de gobierno

Un cuarto principio definitorio señalado por la Corte, es el sistema presidencial de gobierno.

Según el alto tribunal, una de las características diferenciadoras de este sistema, contrario al sistema parlamentario, es la alternancia en el poder, dada por los periodos no muy extensos en que se puede ocupar el cargo, por la obligación de dejar transcurrir un periodo de tiempo antes de volverse a presentar o por la imposibilidad absoluta de repetir.

En el caso colombiano, como ya se dijo, han sido varios los momentos en los que se ha permitido la reelección presidencial inmediata, alternada y con prohibición absoluta como en el caso de la Constitución de 1991, previo a la modificación introducida por el Acto Legislativo 2º de 2004. Sin embargo, nunca se han permitido periodos demasiados largos, como el que se generaría con esta propuesta.

Consideró la Corte que, la posibilidad de una segunda reelección, que podría llevar a periodos de doce años en el ejercicio del poder, contraría la esencia y la naturaleza del sistema de gobierno presidencial que, como se dijo, se caracteriza por periodos no muy largos de ejercicio del poder.

Esto, a juicio de la Corte, además “*propiciaría el mantenimiento del modelo político alentado por el Presidente reelegido, impediría la renovación de los cuadros dirigentes y retrasaría, en forma considerable, el cambio de equipos y de programas de gobierno, característico de los regímenes de tipo presidencial en los que el primer mandatario se atiene, con rigurosidad, al tiempo constitucionalmente asignado para ejercer el poder*”<sup>82</sup>.

### 2.2.4. Principio de igualdad

Finalmente, considera la Corte que, una segunda reelección, vulnera el principio general de igualdad consignado en el Artículo 13 superior. Las razones por las cuales se arribó a esta conclusión fueron las siguientes:

---

<sup>82</sup>Corte Constitucional de Colombia, *sentencia* C-141/2010, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra

En primer lugar, la reforma se propuso con la muy directa intención de favorecer a quien se desempeñaba en ese momento como presidente y no como una consideración abstracta. Esto se corrobora con el hecho de que *“durante el tercer debate del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República se cambió la expresión “haya ejercido”, que excluía al Presidente en ejercicio como candidato en el año 2010, por “haya sido elegido”, que sí permitía dicha posibilidad”* (Id.).

En segundo lugar, y así quedó sentado en el informe ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, presentado por los senadores Eduardo Enríquez, Armando Benedetti, Samuel Arrieta, Elsa Gladys Cifuentes, José Darío Salazar y Jorge Visbal, en el cual consigna textualmente lo siguiente:

*“... No tiene lógica pensar que el proyecto de origen ciudadano pudiera dirigirse a impedir que el Presidente Uribe sea elegido otra vez en este cargo, pues la voluntad popular expresada por los promotores del referendo y aceptada por quienes firmaron el proyecto consiste en eliminar los obstáculos que existen hoy para que nuevamente Álvaro Uribe Vélez sea Presidente de los colombianos. El buen entendimiento excluye el razonamiento al absurdo. Y en este se incurriría sosteniendo que los uribistas promovieron un referendo para evitar que su líder sea Presidente o que lo sea, no desde el año 2010 sino apenas desde el año 2014...”*<sup>83</sup>.

En tercer lugar, del contenido de la Ley que convocaba a referendo se desprendía que, sólo un ciudadano, cumplía las condiciones previstas en ella.

Con base en estas consideraciones, concluye la Corte que, *“este cuerpo normativo vulnera de manera clara el principio de generalidad de las reformas constitucionales y el principio de igualdad al contemplar un trato*

Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

<sup>83</sup> Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado presentado por los senadores Eduardo Enríquez, Armando Benedetti, Samuel Arrieta, Elsa Gladys Cifuentes, José Darío Salazar y Jorge Visbal, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso No. 193* del 3 de abril de 2009 (Cuaderno 4, folio 15, p. 4 y 6).

*privilegiado que beneficia de manera específica a un ciudadano en particular”<sup>84</sup>.*

### 3. ALTERACIONES A LA CONSTITUCIÓN

Con la posibilidad de reelección presidencial inmediata, incluso, con una sola reelección, se generan las siguientes alteraciones a la Constitución.

#### 3.1. Sistema de periodos

El sistema de periodos es uno de los temas axiales en la conformación de los distintos sistemas de gobierno. Sin importar si se trata de gobiernos parlamentarios, presidenciales o intermedios, si se está ante Estados unitarios, federales o autonómicos, la consagración de periodos para los distintos estamentos resulta ser un elemento de la estructura del sistema político.

La razón que sustenta lo anterior no es otra sino que la democracia es un sistema diferido, en el que el ejercicio del poder, el ingreso a las instituciones, la renovación del personal político y, el ejercicio de los mandatos, está supeditado al cumplimiento de periodos.

Así, el presidente, los gobernadores, los alcaldes, los congresistas, los diputados, los concejales, etc., tienen periodos previamente establecidos en el consenso democrático. Aún más, la fijación de unos periodos puede y suele fijarse teniendo en cuenta otros periodos de suerte que, en muchos casos, existe una cuerda invisible que une las instituciones a partir de los periodos de ejercicio de sus titulares.

Entonces, el cambio de uno de los periodos, como en el efecto mariposa, puede tener consecuencias negativas sobre la actividad de otros órganos

---

<sup>84</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia* C-141/2010, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011)

porque, por ejemplo, se está ante el órgano nominador y, hacer coincidir estos periodos puede, eventualmente, afectar el grado de independencia con que se actúe.

Según lo señaló la Corte: *“la coordinación de los períodos de quienes ocupan las posiciones estatales más destacadas puede estar concebida para que el período de determinada autoridad coincida totalmente con el período presidencial o para que no se presente una coincidencia exacta, en forma tal que una autoridad comience su período en el mandato de un Presidente y lo culmine con un mandatario distinto, e igualmente para procurar que, cuando el Presidente postule o designe, pueda hacerlo por una sola vez durante su mandato, evitando que la posibilidad de efectuar más de una postulación o designación lo ponga en condiciones de dominar organismos, incluso pertenecientes a otras ramas del poder público”* (Id.).

Para el caso preciso estudiado, el periodo fijado para el Presidente de la República tiene repercusión sobre todas las personas nominadas o ternadas por éste, en la medida que algunos de estos serán quienes deban ejercer control sobre la persona gracias a la cual llegaron a esa dignidad y, si además los periodos son coincidentes, todavía más con la posibilidad de reelección, la independencia del individuo se verá gravemente diezmada. En estos casos, como ha dicho la doctrina, se debe, *“a mayor poder, menor tiempo para su ejercicio”*<sup>85</sup>.

Es indiscutible que una reelección presidencial, en las condiciones en que está planteado el sistema de reparto de competencias en la Constitución, según se verá en el acápite siguiente, puede llevar, como ya se denunció en el pasado, a que se está frente *“a una cabeza de ejecutivo gigantesca pero con unas manitos legislativas chiquiticas y de pronto, con una pata judicial coja y sin posibilidades de caminar”*<sup>86</sup>.

Esta afectación al sistema de plazos se evidencia todavía más con el análisis del sistema de frenos y contrapesos según se verá a continuación.

<sup>85</sup> Véase Oria, Jorge Luis, *La reelección presidencial y la división de poderes*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, p. 61.

<sup>86</sup> Sanín Fonnegra, Javier. “El sistema de periodos en la Constitución de 1991”, en AA.VV., *Observatorio No. 3.*, Cali, Universidad Santiago de Cali, 2005, p. 34.

### 3.2. Frenos y contrapesos.

La teoría de los frenos y los contrapesos, también conocida como *Checks and Balances*, tuvo su origen en Inglaterra, siglo XVII aproximadamente, con la necesidad de una “Constitución bien equilibrada” o de un reparto equilibrado del poder público.

Como se ha señalado, esta tesis sería llevada poco tiempo más tarde a los Estados Unidos de Norteamérica e incluida en la Constitución de Filadelfia con figuras como la posibilidad de veto presidencial<sup>87</sup>, la intervención del Senado en el nombramiento de ciertos funcionarios y en las decisiones de política exterior<sup>88</sup>. Otro ejemplo norteamericano, sería la idea de un control constitucional difuso, en cabeza de todos los jueces de la República, según quedó sentado en el fallo *Marbury Vs Madison*<sup>89</sup>. En sentir de un sector de la doctrina, dos serían en resumen las grandes expresiones de este principio en el constitucionalismo norteamericano: (i) un sistema electoral que permite la mayor representación de intereses y (ii) un sistema de “poderes negativos” que permite los bloqueos recíprocos<sup>90</sup>.

Sobre la esencia del principio *Checks and Balances*, conocido también como frenos y contrapesos, controles recíprocos, retenciones o reservas específicas, se ha dicho que éste es consustancial con un gobierno libre, toda vez que este principio vendría a ser un requisito para que las relaciones políticas se den dentro de un verdadero clima de libertad e igualdad.

Esta relación entre *Checks and Balances* y gobierno libre, está presente desde la obra de Montesquieu quien “no concebía una radical separación

<sup>87</sup>Numeral 2º, de la Sección 8ª del Artículo 1º de la *Constitución de Filadelfia*. Disponible en [www.usconstitution.net/const.html](http://www.usconstitution.net/const.html) (01-08-2011)

<sup>88</sup>Numerales 2º y 3º de la Sección 2ª del Artículo 2º de la *Constitución de Filadelfia*. Disponible en [www.usconstitution.net/const.html](http://www.usconstitution.net/const.html) (01-08-2011)

<sup>89</sup>Caso *Marbury Vs. Madison*. Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica del 24 de febrero de 1803. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/5/137/case.html> (01-08-2011).

<sup>90</sup>Cf. Colomer, Josep. Negreto, Gabriel. “La gobernanza de la democracia presidencial”, en AA.VV., *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 82.

*entre los poderes que diera lugar a actuaciones inconexas, sino que, por el contrario, la conexión vendría a ser parte esencial de su teoría pues no de otra manera el poder frenaría al poder”<sup>91</sup>.*

Por eso, es claro que, *“a lo largo de su larga historia, el sistema de ‘frenos y contrapesos’ ha servido innegablemente a los efectos de racionalizar el uso del poder, contener abusos, y promover una ‘disputa creativa’ entre las diferentes ramas del gobierno”<sup>92</sup>.*

Según se ha señalado por la doctrina, *“Para que los Checks and Balances puedan funcionar y cumplir su labor de mantener el equilibrio de poder y por consiguiente garantizar la libertad e igualdad de los ciudadanos, es necesario lo siguiente: (i) que un órgano pueda controlar al otro mutuamente en el desempeño de sus funciones, (ii) que dicho control no se extienda hasta el punto de impedir el desarrollo de sus funciones y la misma gobernabilidad se vea afectada, (iii) que un órgano no tenga en forma exclusiva y excluyente la competencia para dictar aquellas medidas que garanticen el mantenimiento del poder político y, (iv) que esté prohibido a un órgano otorgar a otro prebendas o favores de aquellos que no están en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos”<sup>93</sup>.*

Dentro de sus características, ha señalado la doctrina, están el ser empírico y funcional<sup>94</sup>. En el caso colombiano, la Constitución Nacional de 1991, pese a la existencia de controles recíprocos, no permitió la adopción plena de un sistema de frenos y contrapesos que garantizara un ejercicio equilibrado del poder sino que, al contrario, favoreció la preeminencia del poder ejecutivo frente a los restantes órganos del poder público. Al igual que varios ejemplos latinoamericanos, el sistema colombiano se caracteriza por (i) un fortalecimiento excesivo y descontrolado del poder ejecutivo, (ii) una enorme debilidad en la configuración del rol y atribuciones del Congreso y (iii) una mediana o poca autonomía de la

<sup>91</sup>Moreno Millán, Franklin. op. cit. p. 18.

<sup>92</sup>Gargarella, Roberto (Coor.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo I, Democracia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, p. 18.

<sup>93</sup>Moreno Millán. op. cit. p. 19

<sup>94</sup>Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 17-20.



judicatura y los órganos de control<sup>95</sup>. Una somera revisión al sistema constitucional demostrará esta hipótesis.

Esta hipótesis se sustenta en el cúmulo de facultades de orden normativo, reguladoras y burocráticas con que cuentan el primer mandatario.

Frente a lo primero, el Presidente tiene (i) iniciativa legislativa restringida, (ii) potestad reguladora y (iii) potestad legislativa extraordinaria. Respecto a lo segundo, tiene la función de inspección, vigilancia y control y, en lo tercero, cuenta con poder nominador y con la facultad de postular candidatos a distintas corporaciones.

En el tema de la iniciativa legislativa (*Gesetzinitiative*), entendida esta por la doctrina alemana como “una competencia que obliga al Legislativo a iniciar el procedimiento de aprobación de la ley”<sup>96</sup> y en términos muy parecidos por la española como el “acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo”<sup>97</sup>, la Constitución prevé que, ciertos temas, que son de una enorme importancia para el desarrollo económico y político del país, pese a que el Congreso de la República tiene la competencia ontológica de dictar las leyes, sólo pueden reglamentarse por éste cuando el Presidente así lo solicite, en la denominada iniciativa legislativa restringida.

Cuando esta competencia es ejercida por el Gobierno, la misma se convierte en uno de los instrumentos más idóneos para la concreción de su programa político<sup>98</sup> y en un canal de diálogo entre los dos entes que, producto del principio de participación<sup>99</sup>, deben concurrir concertadamente en el trámite legislativo. Aún más, las modificaciones que se hagan a

<sup>95</sup>Cf. Espinosa-Saldaña, Eloy. “Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”. en AA.VV. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y Congreso.*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 183-185.

<sup>96</sup>Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, C.H. Beck, 1980, p. 617.

<sup>97</sup>Aragón Reyes, Manuel. “La iniciativa legislativa”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 1998, p. 340.

<sup>98</sup>Cf. Palacios Rudas, Alfonso. *Concepto y control del procedimiento legislativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 100.

<sup>99</sup>Cf. Castillo Aguilar, María Carolina. Padrón Pardo, Floralba Alejandrina. *La entidad constitucional del procedimiento legislativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 71.

los proyectos de ley sin el consentimiento del gobierno no pueden alterar su esencia porque esto se traduce en una afectación al principio de identidad y, por ende, da lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad<sup>100</sup>.

Las materias reservadas a iniciativa legislativa restringida, enunciadas en el Artículo 150 de la Constitución y reglamentadas mediante el Artículo 142 de la Ley 5 de 1992, Ley Orgánica del Congreso de la República, son las siguientes:

*“ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:*

- 1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse.*
- 2. Estructura de la administración nacional.*
- 3. Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional.*
- 4. Reglamentación de la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.*
- 5. Creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*
- 6. Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.*
- 7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).*
- 8. Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva.*
- 9. Organización del crédito público.*
- 10. Regulación del comercio exterior y fijación del régimen de cambio internacional.*

<sup>100</sup>En este sentido, ha dicho la Corte lo siguiente: “(...) debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario”. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia* C-1707 de 2000, *magistrado ponente* Cristina Pardo Shlesinger. En el mismo sentido véase Corte Constitucional, *sentencias* C-370 de 2004, *magistrados ponentes* Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Gálvis y C-809 de 2007, *magistrado ponente* Manuel José Cepeda Espinosa. Disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011)

11. *Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*
12. *Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.*
13. *Autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales.*
14. *Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*
15. *Fijación de servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.*
16. *Determinación del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta.*
17. *Organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio.*
18. *Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley”.*

Aunque esto, en principio, podría tomarse como un mecanismo de control recíproco entre el Presidente y el Congreso, lo cierto es que el ejercicio de las anteriores competencias puede atraer un alto caudal electoral, lo que pone a otros actores en clara desventaja.

En relación con la potestad reguladora, se podría decir que ella consiste en la facultad del Presidente para establecer, de conformidad con los lineamientos generales previstos por el Congreso, las normas que han de regir ciertas actividades de una enorme importancia nacional.

Esa potestad reguladora se puede clasificarla en ordinaria y cualificada. La ordinaria versaría sobre las leyes en general, mientras que la cualificada haría alusión, en forma exclusiva, a los denominados decretos marco<sup>101</sup>, en tanto son estas las normas a través de las cuales el ejecutivo puede estar regulando, conforme las necesidades sociales y con una margen de discrecionalidad muy amplios, temas sensibles para la economía nacional.

El predominio del Presidente en la regulación de estos temas permite que éste se ubique en una situación de superioridad política respecto de otros

<sup>101</sup> En realidad, la denominación de decretos marco es de origen y valor puramente doctrinario en tanto no se trata de normas autónomas sino de decretos reglamentarios de ley ordinaria.

<sup>102</sup> Al igual que los decretos marco, la denominación ley marco es de origen y valor académico en tanto se trata de una ley ordinaria que tiene unas características específicas: primero, versa sobre asuntos particulares,

candidatos e, incluso, de otros órganos del poder público, incluyendo el mismo Congreso, que no puede fijar lineamientos específicos en la Ley Marco<sup>102</sup>, dejando en manos del ejecutivo la verdadera facultad para la toma de decisiones. El ámbito en el cual el Presidente puede expedir estos decretos se encuentran en el Artículo 150 de la Constitución que dice lo siguiente:

*“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

- a) Organizar el crédito público;*
- b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*
- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;*
- d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;*
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*
- f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.*

Los temas objeto del decreto marco, afectan a agentes económicos de gran peso político, lo que sin lugar a dudas se traduce en un desequilibrio en el reparto de poderes, toda vez que el Presidente puede condicionar el contenido de las medidas a un apoyo irrestricto a sus políticas, bajo la amenaza de una regulación contraria a los intereses de los actores.

---

segundo, es de carácter general. Sobre estas características ha dicho la Corte lo siguiente: “La categoría de leyes marco o cuadro -hoy llamadas “generales”- se introdujo a nuestra normatividad jurídica constitucional con la reforma de 1968. Dentro de sus características principales, que las diferencian de las demás leyes, están el que deben versar sobre temas específicos, como son los establecidos taxativamente en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, y el que su finalidad es la de señalar, a través de normas generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, cuando proceda a desarrollar y aplicar dichas normas, sin que le esté permitido exceder o desbordar los parámetros trazados de modo general por el legislador. La expedición de toda ley marco implica, entonces, una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional”. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-311 de 1994, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011)

En tercer lugar, la potestad legislativa extraordinaria. Respecto a esta competencia, que debería ser excepcional, en el caso colombiano, constituye una regla, a pesar que la Constitución de 1991 redujo las competencias legislativas del Presidente, por lo menos en el tema preciso de la expedición de códigos.

Conforme al Artículo 150-10 de la Constitución, el Congreso puede, a través de una ley de facultades, revestir al Presidente de potestades legislativas extraordinarias. Dice la norma lo siguiente:

*“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

*El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.*

*Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.*

Si bien es cierto, algunos temas se excluyeron de esta potestad extraordinaria, como por ejemplo los códigos, que antes de 1991 fueron expedidos en casi su totalidad a través de estos decretos<sup>103</sup>, también lo es que el amplio número de materias que se pueden regular a través de esta

<sup>103</sup> Las leyes de facultades carecían de restricciones en torno al ámbito material, por cuanto se podían expedir para habilitar al Presidente de la República para legislar sobre cualquier tema. Decía el Artículo 76-10 de la Constitución de 1886 lo siguiente: “Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...) 10). Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. En la actualidad, está excluida la posibilidad de expedir por esta vía el contenido de las leyes orgánicas, las estatutarias y las relacionadas en el numeral 19 del Artículo 150, esto es, las relativas a temas de legislación marco. Se reitera que la alusión del numeral 10 al numeral 20 fue una desafortunada equivocación causada por el cambio de la numeración original. En tal sentido, Corte Constitucional de Colombia, *sentencia* C-417 de 1992 M.P.: Fabio Morón Díaz, y *sentencia* C-608 de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011)

En el mismo sentido, Palacios Rudas, Alfonso. *El Congreso en la Constitución de 1991*, 2a. edición aumentada, Thomas Greg & Sons de Colombia TM Editores, pp. 113-118.

clase de normas convierten al Presidente en un legislador complementario y permanente, en desmedro de la libertad configurativa del Congreso.

De conformidad con los Artículos. 212 a 215 de la Constitución, el Presidente puede, con la firma de todos sus ministros, hacer uso de la figura de los estados de excepción, antes conocida como estados de sitio.

Las pautas generales a las que está sometido el gobierno en estas circunstancias están reguladas en el Artículo 214 que reza lo siguiente:

*ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

*1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.*

*2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales.*

*Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.*

*3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.*

*4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.*

*5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.*

*6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

Según lo anterior, el Gobierno tiene límites en el desarrollo de sus competencias, por ejemplo, el control de la Corte Constitucional sobre el decreto legislativo que declara la apertura al estado de excepción y que hasta antes de 1991 estuvo exento de control<sup>104</sup>. Sin embargo, la existencia de tales límites no desvirtúa el hecho que el ejecutivo ostenta una competencia legislativa que ordinariamente no le corresponde, lo cual lo convierte en un súper poder.

Frente al segundo aspecto, de la potestad reguladora, tenemos que al Presidente de la República le corresponde ejercer la suprema inspección y vigilancia de ciertas actividades sensibles, especialmente, para la economía nacional.

Esta competencia se encuentra en el Artículo 189, numerales 22, 24, 25 y 26 que dicen lo siguiente:

*“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)*

*22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos. (...)*

*24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.*

*25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.*

<sup>104</sup> Al respecto, expresó la Corte que: “Los decretos que se dictan como consecuencia de la declaración de la emergencia, responden a una competencia discrecional (...) pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia. En el estado de emergencia, el control político se extiende al **pronunciamiento expreso** sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas, con lo cual se adentra mucho más el Congreso en la esfera de discrecionalidad del Presidente. El control jurídico sobre los decretos que el Presidente expide en el curso de los estados de excepción y que compete a la Corte Constitucional examinar, representa otro límite a su discrecionalidad”. Cf. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-004 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011). En igual sentido, Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-466 de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz*. *Ibidem*.



26. *Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”.*

Esta competencia de inspección, vigilancia y control, permite que el Presidente ejerza una especie de tutela sobre quienes realicen estas actividades, de tal suerte que no habrá quien, estando desde esas orillas, se encuentre interesado en que se le realice a éste un control sobre sus actividades, cuando está siendo beneficiado por ellas.

Respecto al tercer tema, el del poder nominador y burocrático del Presidente, resulta ser el aspecto más sensible de todos y desde el que se nota con mayor evidencia el desequilibrio en el reparto de poderes.

Por razones metodológicas se dividirá esta última parte en dos: la potestad burocrática y la nominadora.

Respecto a la potestad burocrática, prevé el Artículo 189, lo siguiente:

*“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

*1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.*

*2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.*

*(...)*

*13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.*

*En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.*

*14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que define la ley”.

Esa potestad burocrática permite que el Presidente de la República convierta la función pública en una bolsa de empleos. Por ello, se ha dicho que *“la inexistencia de un servicio civil y una carrera administrativa autónomos, en la mayor parte de nuestros países lleva a que la capacidad de maniobra presidencial resultara tan amplia que bien podría considerarse que deviene en incontrolable”*<sup>105</sup>. Precisamente, en el Gobierno del Presidente Uribe, el cuerpo diplomático del Estado colombiano llegó a ser ocupado, en un porcentaje cercano al 70%, por personas no pertenecientes a la carrera diplomática, especialmente por parientes de congresistas. En la situación actual, el Gobierno, mediante Ley 1444 de 2011<sup>106</sup>, se pasó de trece a dieciséis ministerios, incluyendo abrir nuevamente dos o tres ministerios que se habían fusionado con otros de similares competencias.

Frente a la potestad nominadora, el Presidente de la República, en primer lugar, nombraba, hasta antes del Acto Legislativo 2º de 2011<sup>107</sup>, dos de los cinco miembros de la Comisión Nacional de Televisión (Artículo 77 C.N.) y, en segundo lugar, nombra los cinco miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República (Artículo 372 de la C.N.).

Asimismo, el Presidente toma parte en la conformación de distintos órganos del poder público, mediante la presentación de candidatos para su elección. Así, corresponde a éste: (i) postular uno de los candidatos que han de integrar la terna para el cargo de Procurador General de la Nación (Artículo 276), (ii) presentar la terna para el cargo de Defensor del Pueblo

<sup>105</sup> Cf. Espinosa-Saldaña, Eloy. op. cit. p. 190. En igual sentido, Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. *El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, p. 112.

<sup>106</sup> Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”. Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../ley/.../ley\\_1441\\_2011.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/.../ley/.../ley_1441_2011.htm). (01.08.2011)

<sup>107</sup> Acto Legislativo 2 de 2011, “Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia”. Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_02\\_2011](http://www.secretariasenado.gov.co/.../acto_legislativo_02_2011) (01.07.2011)

(Artículo 281), (iii) enviar la terna para que la Corte Suprema de Justicia elija al Fiscal General de la Nación (Artículo 249), (iv) presentar ternas ante el Senado para la elección de tres de los magistrados de la Corte Constitucional (Artículo 239) y, finalmente, (v) presentar las ternas de las cuales el Senado de la República ha de elegir los siete magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Artículo 254-2).

Dentro de estas últimas, se podría diferenciar entre ternas uninominadas y de origen compuesto. Las primeras, el Gobierno las presenta exclusivamente, en las segundas, distintas corporaciones participan en la conformación.

Las ternas uninominadas (Fiscal General, Defensor del Pueblo y magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura), representan el punto más alto de quiebre frente el principio de frenos recíprocos, por cuanto todos los integrantes de la terna están allí por voluntad del ejecutivo lo que hace que éste tenga indudablemente una fuerte influencia sobre ellos.

Las ternas de origen diverso plantean de todos modos el peligro de una posible ausencia de independencia aunque con menor rigor. Por ejemplo, en el caso de los magistrados de la Corte Constitucional, tres de los nueve miembros tienen su origen en la postulación presidencial. Asimismo, en el caso del Procurador General, uno de los ternados viene postulado por el ejecutivo. Sin embargo, el caso de los magistrados de la Corte es más grave en tanto en el caso del Procurador el ternado por el ejecutivo podría o no quedar mientras que en el caso de los magistrados de la Corte se tendrá que elegir uno de la terna.

En el caso de la nominación directa de los miembros de la entidad, como por ejemplo el Banco de la República, donde los cinco miembros de dedicación exclusiva son nombrados por el Presidente, se presenta que, por virtud de la reelección de la que ellos pueden ser objeto, eventualmente pueden coincidir con el periodo del Presidente que los nombró en el cargo.

Esta situación, indiscutiblemente, tiene repercusiones negativas en la libertad de los órganos para actuar cuando se trata de controlar a quien los nominó o los designó en el cargo, con lo que la idea de los controles mutuos se desvanece.

Si bien es cierto, un periodo presidencial restringe menos la libertad de los nominados o ternados de lo que lo puede hacer un segundo periodo y, definitivamente mucho menos de lo que se restringe con un tercer periodo consecutivo, también lo es que el sustrato del principio de frenos y contrapesos no es que la libertad de los órganos se restrinja poco sino que en nada se restrinja.

Aunque la Corte hace un análisis fáctico donde contrasta los periodos del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez y los periodos de los nominados o ternados según el análisis anterior, dicho examen se considera falto de pertinencia toda vez que parte del supuesto que en ningún caso habrá alteración de los periodos conforme iniciaron en el año de 1991, olvidando que puede suceder, y en efecto ha sucedido, que los titulares de los cargos pueden renunciar antes de culminar su periodo constitucional y, en tal caso, corresponde al Presidente de turno entrar a nominar o ternar su reemplazo.

Sin embargo, y como bien lo expresa la Corte, *“no puede partirse del supuesto de que los funcionarios nominados por el Presidente por esta razón pierden su independencia, pues esta cualidad depende de otra serie de factores, no sólo del sistema de designación”*<sup>108</sup>.

De cualquier manera, y así lo reconoce la Corte, *“cuando se trata de servidores públicos que pueden ser reelegidos (tales como por ejemplo el Defensor del Pueblo o el Procurador) eventualmente podría significar la merma de su independencia ante la expectativa de ser nominados nuevamente por el Presidente para ocupar el mismo cargo. Además, la posibilidad que tiene el primer mandatario de conformar ternas a partir de funcionarios que provengan de corporaciones judiciales o incluso de otros cargos públicos haría cuestionable la independencia de los nominados y elegidos, ya que, por ejemplo, nada impediría que el Presidente postulara como Fiscal a un magistrado de la Corte Constitucional que a su vez hubiera sido elegido de una tema propuesta por el mismo mandatario”* (Id.).

<sup>108</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-141/2010*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Lo anterior, muestra el desequilibrio que hoy existe en el reparto de poderes y competencias en la Constitución en perjuicio del principio de frenos y contrapesos y que hacen evidente la necesidad de una reforma constitucional, no que modifique el tema de la reelección presidencial sino que se adentre en el reparto de competencias entre el Gobierno Nacional y los demás órganos del poder público.

## CONCLUSIONES

Como conclusiones, respecto al cambio institucional generado con el fenómeno de la reelección, se podría emitir las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la Constitución de 1991 trajo consigo un cambio en las instituciones políticas, cual fue la de prohibir la reelección presidencial diferida, que era una característica distintiva del Derecho Constitucional Colombiano.

En segundo lugar, la modificación a la Constitución de 1991 para permitir una reelección presidencial inmediata y luego la segunda reelección, no aparejaba un cambio institucional, en tanto la reforma a la reelección no se acompañaba de la asignación de nuevas o mayores competencias al Presidente.

En tercer lugar, la primera reelección evidenció la necesidad de un cambio en el reparto de poderes, especialmente al ejecutivo, por cuanto la actual asignación de competencias no favorece el sistema de frenos y contrapesos. Ese desequilibrio fue más notorio con la segunda reelección. Sin embargo, el debate lleva a concluir que el Estado colombiano, y con urgencia, necesita discutir acerca del marco de competencias del presidente de la República.

En cuarto lugar, vale la pena preguntarse si un tribunal constitucional, con su carácter contra mayoritario, puede impedir que un pueblo, soberano, a través del órgano legitimado para ello, o directamente, modifique su ordenamiento constitucional, introduciendo reformas que, aunque podrían afectar principios históricamente arraigados, le resultan menos importantes en un contexto histórico determinado o si, definitivamente,

el tribunal constitucional, poseedor de la razón, pueda decidir por el pueblo lo que es constitucionalmente conveniente y lo que no.

En quinto lugar, se pone en entredicho el sistema democrático colombiano porque, salta a la vista, la primera reelección presidencial aprobada por el Congreso de la República y la convocatoria al pueblo para aprobar una segunda, tuvieron como referente una figura en particular y no elementos institucionales, históricos, teleológicos o de política pública. Esto deja en evidencia la debilidad del sistema democrático, la ausencia de liderazgo político así como la carencia de estructuras ideológicas que reemplacen los caudillismos.

En sexto lugar, teniendo presente que, en ambos casos, la Corte Constitucional se valió de los mismos argumentos para tomar decisiones contrarias, se podría cuestionar si ellas obedecieron a criterios hermenéuticos y argumentativos precisos, o si las decisiones estuvieron fundadas en las presiones políticas de cada momento. Siendo puramente especulativos, es posible afirmar que, la popularidad del presidente Álvaro Uribe Vélez, fue el elemento central para avalar la primera reelección mientras que, pese a la permanencia de esa popularidad, el fraccionamiento de las relaciones con otros órganos de poder público, especialmente los judiciales, y el desvanecimiento fáctico de las garantías propias de un sistema democrático y liberal, llevaron a concluir que era inconveniente una segunda reelección.

## BIBLIOGRAFÍA

### Normativas

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo de 1851* (25.04.1851), en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 3° de 1910* (31.10.1910) en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 1° de 1945* (16.02.1945), en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 1° de 1968* (12.12.1968), en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Congreso de la República de Colombia, *Acto legislativo 02 de 2004* (27.12.2004). Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_02\\_2004](http://www.secretariasenado.gov.co/.../acto_legislativo_02_2004) (01.08.2011).

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 1 de 2008* (26.12.2008). Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_01\\_2008](http://www.secretariasenado.gov.co/.../acto_legislativo_01_2008) (01.08.2011).

Congreso de la República de Colombia, *Acto Legislativo 2 de 2011* (21.06.2011). Disponible en [www.secretariasenado.gov.co/.../acto\\_legislativo\\_02\\_2011](http://www.secretariasenado.gov.co/.../acto_legislativo_02_2011) (01.08.2011).



República de la Gran Colombia, *Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

República de la Gran Colombia, *Constitución Política de 1830*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Estado de la Nueva Granada, *Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Estado de la Nueva Granada, *Constitución Política de 1843*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

República de la Nueva Granada, *Constitución Política de la Nueva Granada de 1853*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Confederación Granadina, *Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Estados Unidos de Colombia, *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones*

*Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

República de Colombia, *Constitución Política Nacional de Colombia de 1991*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Estado de Massachusetts, *Constitution of Massachusetts 1780*. Disponible en [www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm](http://www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm) (01-08-2011).

Estado de New Hampshire, *Constitution of New Hampshire 1783*. Disponible en [www.nh.gov/constitution/constitution.html](http://www.nh.gov/constitution/constitution.html) (01-08-2011).

Estado de Filadelfia, *Constitución de Filadelfia de 1787*. Disponible en [www.usconstitution.net/const.html](http://www.usconstitution.net/const.html) (01-08-2011)

República del Salvador, *Constitución Política de El Salvador 1983*. Disponible en [pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/ElSal83.html](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/ElSal83.html) (01.07.2011).

República de Honduras, *Constitución Política de Honduras de 1982*. Disponible en [pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hondo5.html](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hondo5.html) (01.07.2011).

Asamblea Nacional Constituyente de Francia, *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789*. Disponible en [www.fmmeduacion.com.ar/Historia/.../1789derechos.htm](http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/.../1789derechos.htm) (01.07-2011).

Presidencia de la Gran Colombia, *Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Presidencia de la Gran Colombia, *Decreto Legislativo del 15 de 1831*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas*

*Nacionales de Colombia*, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 21 del 15 de marzo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 1-29. Febrero a marzo de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 30 del 1 de abril de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 30-59. Abril de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 41 del 9 de abril de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 30-59. Abril de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 73 de 14 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 78 de 21 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 83 de 27 de mayo de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 60-99. Abril a junio de 1991.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* No. 113 de 5 de julio de 1991. Tomado de GACETA CONSTITUCIONAL. Imprenta Nacional. Números 100-12199. Junio a agosto de 1991.

Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso*, No. 193 del 3 de abril de 2009. Disponible en [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3) (01.07.2011).

Nueva Granada, *Ley Fundamental de la Nueva Granada de 1831*, en Carlos Restrepo Piedrahita (Comp.), *Constituciones Políticas Nacionales*

de Colombia, 3ª ed., Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2003.

Congreso de la República de Colombia, *Ley 5 de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes* (17.06.1992). Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/.../ley/1992/ley\\_0005\\_1992](http://www.secretariassenado.gov.co/.../ley/1992/ley_0005_1992) (01.07.2011).

Congreso de la República de Colombia, *Ley 1354 de 2009, Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional* (dd.mm.2009). Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/senado/.../ley/2009/ley\\_1354](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/.../ley/2009/ley_1354). (01.08.2011).

Congreso de la República de Colombia, *Ley 996 de 2005, “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”* (24.11.2005). Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/.../ley/.../ley\\_0996\\_2005.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/.../ley/.../ley_0996_2005.htm). (01.08.2001).

Congreso de la República de Colombia, *Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”* (04.05.2011). Disponible en [www.secretariassenado.gov.co/.../ley/.../ley\\_1441\\_2011.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/.../ley/.../ley_1441_2011.htm) (01.08.2011).

## Doctrinarias

AA.VV. *Enciclopedia del Diritto.*, Varese (Italia). Giuffrè editore. Tomo XIX. 1970.

Aragón Reyes, Manuel. “La iniciativa legislativa”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 1998.

- Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Berstein, Serge. *Los regímenes políticos del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Castillo Aguilar, María Carolina. Padrón Pardo, Floralba Alejandrina. *La entidad constitucional del procedimiento legislativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Colomer, Josep. Negreto, Gabriel. “La gobernanza de la democracia presidencial”, En AA.VV. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Dworkin, Ronald. *Introduction the moral reading and the majoritarian premise Freedom’s law*. Cambridge, Massachussets, Harvard Press, 1999.
- Espinosa-Saldaña, Eloy. “Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”. en AA.VV. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y Congreso*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- García Roca, Javier. *Del principio de la división de poderes*, México, Revista jurídica Aequitas, 1998.
- Gargarella, Roberto (Coord.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo I, Democracia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.
- Jellinek, Georg. *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas S.A., 1981.

- Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Lijphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987.
- Linz, Juan J. “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, “*Las Crisis del Presidencialismo*”, Madrid, Alianza, 1997.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Aguilar, 1956.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona. Ariel, 1970.
- Montesquieu, Charles Louis de. *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Libertad, 1944.
- Moreno Millán, Franklin. “Reelección presidencial inmediata y checks and balances”, en AA.VV. *Observatorio* No. 3, Cali, Universidad Santiago de Cali., 2005.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*,. 12ª Ed., Bogotá D.C, Temis, 2010.
- Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. *El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- Palacios Rudas, Alfonso. *El Congreso en la Constitución de 1991*, 2ª. Ed., Thomas Greg & Sons de Colombia TM Editores, 1994.
- Palacios Rudas, Alfonso. *Concepto y control del procedimiento legislativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Ramírez Cleves, Gonzalo. *Límites de la reforma constitucional en Colombia*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2005.

- Rodríguez-Zapata, Jorge. *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996.
- Sanín Fonnegra, Javier. “El sistema de periodos en la Constitución de 1991., en AA.VV. *Observatorio* No. 3., Cali, Universidad Santiago de Cali, 2005.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sartori, Giovanni. *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.
- Sierra Porto, Humberto. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, C.H. Beck, 1980.
- Oria, Jorge Luis. *La reelección presidencial y la división de poderes*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.
- Upegui Mejía, Juan Carlos. *Doce tesis en torno al concepto de Estado social de derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

### Jurisprudenciales

- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica. Caso *Marbury Vs. Madison* del 24 de febrero de 1803. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/5/137/case.html> (01-08-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-004/1992*, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).
- Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-417/1992*, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).



Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-089/1994*, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-180/1994*, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-311/1994*, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-466/1995*, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-247/1999*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-608/1999*, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1707/2000*, magistrado ponente Cristina Pardo Shlesinger. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1052/2001*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-551/2003*, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-370/2004*, magistrados ponentes Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Gálvis. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-971/2004*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1040/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1043/2005*, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1044/2005*, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1041/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1042/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1045/2005*, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1046/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1047/2005*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1048/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1049/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1050/2005*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1052/2005*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1053/2005*, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1055/2005*, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1056/2005*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1057/2005*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-034/2006*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-174/ 2006*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-278/2006*, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-809/ 2007*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-588/ 2009*, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-141/ 2010*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php> (10.07.2011).